POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO

SITUAÇÃO E PERSPECTIVAS A PARTIR DAS PESQUISAS DO OBSERVATÓRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA DA UNESP

LUÍS ANTÔNIO FRANCISCO DE SOUZA (ORG.)

Políticas de Segurança Pública no estado de São Paulo

Cultura Acadêmica
Praça da Sé, 108
01001-900 – São Paulo – SP
Tel.: (0xx11) 3242-7171
Fax: (0xx11) 3242-7172
www.editoraunesp.com.br
feu@editora.unesp.br

CIP – Brasil. Catalogação na fonte
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ

P829

Políticas de segurança pública no estado de São Paulo : situações e perspectivas a partir das pesquisas do Observatório de Segurança Pública da UNESP / Luís Antônio Francisco de Souza (org.). – São Paulo : Cultura Acadêmica, 2009.

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7983-019-8

1. Segurança pública – São Paulo (Estado). 2. Política de segurança. I. Souza, Luís Antônio Francisco de.

09-6216. CDD: 363.2098161
CDU: 351.742(815.61)

Este livro é publicado pelo Programa de Publicações Digitais da Pró-Reitoria de Pós-Graduação da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP)

Editora afiliada:

Asociación de Editoriales Universitarias de América Latina y el Caribe

Associação Brasileira de Editoras Universitárias

Sumário

Apresentação

Após o processo de retomada da democracia, que ocorreu durante as duas últimas décadas, as sociedades latino-americanas têm experimentado um crescimento preocupante das desigualdades sociais, dos conflitos urbanos e rurais, da luta por direitos. Esse crescimento acompanha de perto o processo de ampliação do repertório de garantias constitucionais e jurídicas oferecidas pelo Estado Democrático de Direito. E mais do que isso, parece que os governos democráticos no subcontinente não têm sido capazes de reverter o quadro histórico de discriminação, pobreza e estagnação econômica existente nesses países. Ao contrário, as agências do poder público parecem oferecer enorme resistência às transformações democráticas.

No Brasil, assim como em quase toda a América Latina, segundo Guillermo O'Donnell (1999), encontramos uma inquietante inversão do esquema dos direitos. Os Direitos Políticos (eleições diretas, direito de voto, direito de ser eleito, constituição de partidos e de associações políticas, direito de imprensa) e sociais (direitos trabalhistas, direito à educação, à saúde e à habitação) estão razoavelmente legitimados, a despeito das dificuldades em torno de sua implementação.

Os Direitos Civis (direito à vida, à segurança, à integridade física, à liberdade, à propriedade e à justiça), que são considerados base

de sustentação dos direitos sociais passam por uma profunda falta de legitimação. A vida, a liberdade, a propriedade parecem estar banalizadas e parcela importante da população desses países parece a cada dia ter de lutar pela garantia dos direitos básicos à existência enquanto personalidades jurídicas. As jovens democracias da América Latina sofrem, na verdade, de uma profunda incompletude em sua formação democrática, sobretudo em termos da dimensão legal e institucional (instituições e instrumentos de proteção e garantias democráticas à população de uma forma geral e à população vulnerável de uma forma específica).

Em todos os países do subcontinente, e no Brasil de forma mais particular, vigoram os métodos ilegais de aplicação da lei por parte de diferentes instituições. No País, ainda são muito comuns a tortura como forma de investigação, os maus-tratos como forma de justiça sumária, condições de tratamento degradante e subumano nas delegacias de polícia, nas prisões, nas instituições para jovens em conflito com a lei e nas instituições asilares. No País, são comuns as execuções extrajudiciais por justiceiros e esquadrões da morte (com a participação de policiais e com o beneplácito de órgãos do poder público e de moradores), o assassinato de crianças e adolescentes de rua, a violência contra indígenas e povos de rua, a violência rural (afora o aspecto abjeto das desigualdades e das relações de trabalho escravas ainda persistentes no mundo agrário), diversas arbitrariedades do sistema judicial (pessoas sendo detidas por crimes insignificantes e pessoas respondendo em liberdade por crimes de maior monta, em decorrência de sua condição social ou racial); também é comum no país a impunidade generalizada das elites políticas e econômicas.

Esses desvios e problemas não são suportados em países de democracia mais consolidada, mas são ainda aceitos, embora de maneira tácita, pela maioria da população no Brasil. Essas práticas, mais a persistência das desigualdades sociais (incluindo a iniquidade das condições de vida de uma parcela importante da população), geram insegurança e perpetuam o círculo da violência. Em outros termos, a violência entendida como violação das leis penais é apenas parte de um problema maior que precisa ser refletido e compreendido

em seus aspectos mais gerais. Sempre um cuidado deve ser tomado nessas discussões: uma visão ampliada da violência não corresponde à afirmação ingênua de que são as parcelas mais pobres da população que cometem crimes. Longe disso, a reflexão sociológica aponta para o fato marcante segundo o qual as violências estão disseminadas nas sociedades capitalistas contemporâneas, mas há uma forte especificação da criminalização sobre setores populares (a chamada criminalização da pobreza), que são mais vigiados e suas ilegalidades são menos toleradas. As razões para isso ainda precisam ser exploradas de forma mais sistemática.

No Brasil, a incompletude do Estado Democrático de Direito revelou-se de forma mais evidente nas duas últimas décadas, em que ocorreram de forma paralela a estagnação econômica, o aumento das pressões por empregos e oportunidades e a explosão da criminalidade urbana, sobretudo, do crime em que há uma relação íntima entre crime e segregação urbana, nas favelas, bairros periféricos e áreas urbanas excluídas do tecido da cidade.

Em outros termos, vinte anos de redemocratização do país e a violência, promovida a despeito do poder do Estado ou promovida pelo próprio Estado, ainda não foi debelada e nossas cidades vão aos poucos se convertendo em praças de guerra, onde vigoram toques de recolher, áreas de isolamento, sistemas de vigilância, segurança privada, condomínios fechados e uma miríade impressionante de guetos de todas as formas e matizes, naquilo que Tereza Caldeira (2001) denominou de forma acertada de enclaves fortificados.

A presente obra apresenta os resultados de um esforço de pesquisa para a compreensão das políticas de segurança pública, no estado de São Paulo, no período de 1989 a 2008. O período justifica-se na medida em que, pela primeira vez na história recente do Brasil, a segurança pública, com eixo nas questões da proteção dos direitos individuais, tornou-se problema de políticas públicas que ultrapassaram o tradicional modelo repressivo, característico do regime político anterior. Durante o período indicado, que se iniciou com a promulgação de uma nova Constituição, marcada por um amplo repertório de direitos, a segurança ganhou foro de preocupação nacional, estando

presente nos principais órgãos da imprensa e nos debates legislativos. No período, várias iniciativas emergiram, procurando dar conta das questões relativas à eficiência da ação policial, ao acesso à justiça, à reforma da legislação penal, à reforma das prisões, ao controle do crime organizado e da corrupção, ao controle da ação policial, da tortura e da discriminação, ao policiamento comunitário, entre outras iniciativas que merecem ser recenseadas e melhor avaliadas. Ao mesmo tempo, organizações da sociedade civil, universidades e centros de estudos procuraram interferir no diagnóstico, na implementação e no controle da violência urbana e, principalmente, no acompanhamento de novas estratégias e políticas na área. Assim, foi sendo gerada uma quantidade inaudita de informações, estratégias, políticas, ações que mereceram ampla divulgação e amplo conhecimento.

Entretanto, toda essa produção e todo esse conhecimento não estão facilmente acessíveis aos gestores da segurança e aos cidadãos de uma forma geral. Para muitos, estamos diante da emergência de um novo paradigma da violência e do crime e da necessidade de implementação de novas formas de gestão da segurança, que passam necessariamente pela parceria com a sociedade civil e pela incorporação do modelo empresarial de segurança. Daí a importância de mecanismos de boas práticas para documentar as estratégias de segurança que podem ser consideradas bem-sucedidas e apontar para a necessidade de generalização dessas mesmas experiências. A segurança pública é atualmente um excelente laboratório de práticas sociais e cidadãs de administração de conflitos. Estamos em um momento em que as políticas de segurança pública devem passar por essa nova etapa, que se inicia com a avaliação do passado, a visibilidade do presente e a definição de diretrizes para o futuro.

As pesquisas foram realizadas sob os auspícios, diretos ou indiretos, do Observatório de Segurança Pública (OSP). Os resultados das pesquisas estão sendo disponibilizados no site do projeto (www.observatoriodeseguranca.org), tendo sua base na Universidade Estadual Paulista, Júlio de Mesquita Filho, *campus* de Marília. O projeto de pesquisa tinha como objetivo principal fazer um balanço das políticas de segurança pública, durante o processo de consolidação

democrática no Brasil, tendo como modelo as iniciativas no estado de São Paulo. A pesquisa pretendia, assim, atingir os seguintes objetivos específicos: a) acompanhamento dos projetos, dos programas locais, municipais, estaduais e do plano nacional de segurança pública; b) identificação das entidades, públicas e privadas, que atuam na área ou que desenvolvem estudos e pesquisas relacionados com o tema da segurança pública; c) identificação e disponibilização de dados, relatórios, pesquisas, estudos e projetos nacionais relativos à segurança; d) acompanhamento das notícias e das iniciativas governamentais mais relevantes; e) manutenção de um espaço de debates, troca de informações e ideias; f) implantação de cursos, palestras e atividades educacionais, a distância, voltadas para a segurança pública. A pesquisa prossegue por meio de acompanhamento das boas práticas *in loco* e da identificação de novas experiências inovadoras. Na segurança pública, a inovação é parte vital do processo de reconstrução do controle social da violência, do crime e das intolerâncias.

Como foi dito, a segurança pública passou a ser considerada problema fundamental e principal desafio ao estado de direito no Brasil. A segurança ganhou enorme visibilidade pública e jamais, em nossa história recente, esteve tão presente nos debates tanto de especialistas como do público em geral. A amplitude dos temas e problemas afetos à segurança pública alerta para a necessidade de qualificação do debate sobre segurança e para a incorporação de novos atores, cenários e paradigmas às políticas públicas. O problema da segurança, portanto, não pode mais estar apenas adstrito ao repertório tradicional do direito e das instituições da justiça, particularmente, da justiça criminal, presídios e polícia. Evidentemente, as soluções devem passar pelo fortalecimento da capacidade do Estado em gerir a violência, pela retomada da capacidade gerencial no âmbito das políticas públicas de segurança, mas também devem passar pelo alongamento dos pontos de contato das instituições públicas com a sociedade civil e com a produção acadêmica mais relevante à área.

Em síntese, os novos gestores da segurança pública (não apenas policiais, promotores, juízes e burocratas da administração pública) devem enfrentar estes desafios além de fazer que o amplo debate na-

cional sobre o tema transforme-se em real controle sobre as políticas de segurança pública e, mais ainda, estimule a parceria entre órgãos do poder público e sociedade civil na luta por segurança e qualidade de vida dos cidadãos brasileiros. Trata-se na verdade de ampliar a sensibilidade de todo o complexo sistema da segurança aos influxos de novas ideias e energias provenientes da sociedade e de criar um novo referencial que veja na segurança espaço importante para a consolidação democrática e para o exercício de um controle social da segurança.

1
Violência, crime e políticas de segurança pública no Brasil contemporâneo

Luís Antônio Francisco de Souza[1]

Introdução

Na última década do século XX, a questão da segurança pública passou a ser considerada problema fundamental e principal desafio ao estado de direito no Brasil. A segurança ganhou enorme visibilidade pública e jamais, em nossa história recente, esteve tão presente nos debates tanto de especialistas como do público em geral. Os problemas são muitos: aumento das taxas de criminalidade, da sensação de insegurança, degradação do espaço público, reforma da justiça criminal, violência policial, ineficiência preventiva de nossas instituições, superpopulação nos presídios, rebeliões, fugas, degradação das condições de internação de jovens em conflito com a lei, corrupção, aumento dos custos operacionais do sistema, ineficiência da investigação criminal, bem como morosidade judicial. Esses e tantos outros problemas representam desafios para o sucesso do processo de consolidação política da democracia no Brasil no novo milênio.

A amplitude dos temas e problemas afetos à segurança pública alerta para a necessidade de qualificação do debate sobre segurança

---

1 Professor-assistente doutor em Sociologia na Unesp, *campus* de Marília. Coordenador científico do Observatório de Segurança Pública.

e para a incorporação de novos atores, cenários e paradigmas às políticas públicas. O problema da segurança, portanto, não pode mais estar apenas adstrito ao repertório tradicional do direito e das instituições da justiça, particularmente, da justiça criminal, presídios e polícia. Evidentemente, as soluções devem passar pelo fortalecimento da capacidade do Estado em gerir a violência, pela retomada da capacidade gerencial no âmbito das políticas públicas de segurança, mas também devem passar pelo alongamento dos pontos de contato das instituições públicas com a sociedade civil e com a produção acadêmica mais relevante à área.

A violência brasileira

Não obstante o debate teórico sobre a violência, ainda carecemos de uma discussão mais ampla sobre a violência na sociedade brasileira. São diferentes perspectivas que estão em jogo. Na perspectiva psiquiátrica, seria necessário considerar as diferentes patologias e os diferentes distúrbios de personalidade naquelas pessoas que se engajam em atividades tidas como violentas e naquelas pessoas submetidas a condições de vida abaixo dos níveis socialmente aceitos. Na perspectiva microantropológica, o tráfico de drogas, a bebida alcoólica, doenças não diagnosticadas, desnutrição, orientação educacional insuficiente, convívio com a violência social e com a violência institucional, baixas condições de vida, cultura das gangues e a honra masculina seriam responsáveis pelo surgimento de condutas desviantes.

Os serviços públicos não seriam capazes de dar conta desses problemas em sua origem e não se responsabilizariam por seus efeitos colaterais, que seriam sentidos em diferentes instituições sociais. De uma forma geral, ao menos, seria necessário considerar as desigualdades sociais e a pobreza como fatores de aumento da violência e das taxas de criminalidade. Entretanto, é preciso dizer que a teoria social tem afirmado que o simples aumento das taxa de desemprego não produz efeitos imediatos sobre a criminalidade. Constata-se de

forma mais ou menos simples que os desempregados não são mais violentos do que outros indivíduos que não estejam nesta condição (Zaluar, 2004).

Na perspectiva macrossociológica, afirma-se que a violência criminal seria consequência indesejável de um modelo econômico excludente e violento e, portanto, a melhoria das condições econômicas gerais da população seria suficiente para a redução dos terríveis indicadores de violência. A violência seria um problema de administração pública ligado mais à assistência social e à saúde pública do que ao direito penal. Ao mesmo tempo, esses problemas receberiam soluções permanentes, na medida em que houvesse melhorias substanciais nos indicadores da desigualdade.

Um dos problemas recorrentes nessas abordagens teóricas é um abismo instransponível, que se constrói como sendo necessário e quase natural, entre indivíduo e sociedade. Esse aspecto cognitivo nos obriga sempre a pensar que a violência é decorrente da recusa consciente ou inconsciente dos indivíduos isolados em aceitar os valores e as regras sociais; ou é fruto da construção, entre grupos específicos, de valores sociais que confrontam a norma jurídica; ou ainda é expressão dos conflitos entre as expectativas do indivíduo e as exigências da sociedade.[2]

Certamente, podemos compreender uma sociedade tanto pelo sagrado (família, religião, direito) quanto pelo profano (violência, crime, morte). A violência, nesse sentido, é uma chave compreensiva possível, mas não pode ser considerada variável explicativa. Ela é uma variável que requer explicação. Por exemplo, a sociedade brasileira é uma sociedade segmentar e relacional, na medida em que as oposições sociais não são fixas; elas flutuam segundo os contextos e as relações; as posições do dominante e do dominado flutuam segundo a

2 O psicanalista Jurandir Freire Costa fez a crítica às teorias que recorrem ao modelo dos instintos e do individualismo para explicar a violência (Costa, 1986). Mesmo nas mais sofisticadas teorias, determinados aspectos cognitivos são predominantes, tais como a relação causa-efeito; a intencionalidade, a modalidade, a temporalidade e os danos da ação bem como os mecanismos de controle da violência. Esses aspectos estão presentes, por exemplo, em Michaud (1989).

situação concreta. A violência não pode ser compreendida a partir de quadro fixo de referência, de um quadro jurídico-político, segundo o modelo das democracias ocidentais consolidadas. A violência pode significar um mecanismo de recomposição da justiça quando lei e outras formas de administração não funcionam. A violência é a ordem possível, em um mundo que oscila entre as hierarquias e o sistema de leis universais (Velho & Alvito, 1996). O que, provavelmente, aponta para um verdadeiro dilema existente em nossa sociedade.

O dilema brasileiro

O dilema brasileiro pode ser referido às fronteiras entre a casa e a rua. Na casa, somos pessoas, somos mais do que um número de identificação. Na casa, podemos reclassificar o mundo na medida em que o universo social é feito de pessoas legitimamente desiguais. Na rua, somos indivíduos, e temos que nos submeter ao sistema legal, à polícia e a instituições sobre as quais não tenho controle como cidadão.

Na rua, não somos reconhecidos, perdemos nossa identidade pessoal como amigo, parente, compadre etc. Somos apenas um número, um usuário, um contribuinte ou um passageiro. Nesse mundo, somos medidos por nossa capacidade para lidar com código universais, com a linguagem impessoal. Nossa lógica classificatória não funciona, na rua, no mundo público, corremos perigo, pois somos tratados como desconhecidos: "A regra de ouro de uma sociedade relacional é que quem não tem relações simplesmente não existe como pessoa" (Da Matta, 1982, p.33).

A violência brasileira pode, assim, ser explicada pelo processo custoso de estabelecimento de relações cujo objetivo é unificar e totalizar as experiências em um sistema social fragmentado, dotado de éticas singulares. A violência presta-se tanto a hierarquizar os iguais quanto a igualar os diferentes; ela é um mecanismo de conciliação da lei com as amizades e as fidelidades pessoais, ela articula o *ethos* da casa e as exigências políticas da rua e ela religa este mundo com o outro mundo.

Na ótica dos atores sociais, portanto, a violência do cotidiano é uma imposição de uma aparente desordem que se define dessa forma porque a ordem é a lei imposta pelo outro, que segue uma lógica exterior à lógica dos atores reais, em seus dilemas cotidianos e seus desafios privados. Entre o certo e errado, entre o justo e o injusto, entre a lei e o crime há um amplo espaço de gradação, que dá margem às violências, ao jeitinho, à malandragem, à discriminação, à corrupção etc. A ordem legal, nesse quadro, perde sua solenidade e também é compreendida como um tipo de desordem ao interferir na lógica privada da barganha. A não ser que a ordem legal também reconheça a universalidade do capricho e do jeitinho.

Violência e crise do espaço público

A violência também clama por explicação quando ficamos chocados com as ações dos criminosos. Os portadores do mal, da tirania, da violência, das patologias afetam nossa capacidade de compreensão e geralmente reduzem nosso senso de compaixão. Não é por menos, pois explicamos suas ações violentas pela violência que é inerente a seu ser. Homens violentos agem de forma violenta, tautologia incorrigível. Mas não reconhecemos a experiência coletiva da violência, consideramos que o saber dos *criminalizáveis* é um saber sem legitimidade. A violência, assim, decorre da ausência de um espaço civil, de um espaço de reflexão que permita fazer a mediação entre indivíduo e sociedade, entre público e privado, entre Estado e sociedade. Sem a possibilidade de mediação, os conflitos, as recusas, as revoltas do dia a dia tornam-se problemas da esfera privada ou sofrem repressão legal implacável.

Os conflitos, tornados violências, instalam-se nas relações pessoais e nas práticas judiciais. A violência emerge quando uma mediação deixa de se completar. Em outros termos, a violência surge quando há um choque entre expectativas sociais e as reais condições do indivíduo de fazer frente a essas expectativas. A violência é fruto da quebra das reciprocidades socialmente constituídas, que se

agravam quando os mecanismos compensatórios existentes não são apropriados para lidar com correntes novas de expectativas.

Nessa direção, a violência é uma linguagem que não foi decodificada, que não foi ainda traduzida em conteúdos normativos, e assim, somente emerge como recusa, revolta, negação. A violência é produzida na ausência de reciprocidades, de reversibilidade das expectativas e dos conteúdos ideativos de grupos e de indivíduos. Não por menos, são esses grupos não reconhecidos e que não encontram expressão em uma sociedade que valoriza a cidadania apenas com o *plus* das identidades, do *status* e das fidelidades pessoais. Escapar das simplificações significa reconhecer a pluralidade das violências (Soares, 2000).[3]

A dificuldade reside na presença constante de aspectos cognitivos nas análises sobre violência que interferem em nossa capacidade de discernimento. Para dizer o mínimo, estamos elevando a violência a uma categoria explicativa do social. Deve-se afirmar que a violência é uma categoria que não explica nada, na verdade ela precisa ser explicada. Os aspectos cognitivos presentes na explicação da violência são os seguintes:

– tipificação do sujeito da ação violenta;
– intencionalidade ou motores subjetivos da ação violenta;
– causalidade macrossocial, macropolítica ou macroeconômica da violência;
– modalidades de ação e de perpetração da violência;
– temporalidade da ação violenta;
– danos causados ou efeitos imediatos dessa ação (custos sociais, sofrimento da vítima, efeitos nos familiares etc.);
– regras de punição: punibilidade dos perpetradores.

3 "A tarefa de uma sociologia da violência é mostrar as mediações ausentes, os sistemas de relações cuja falta ou o enfraquecimento criam o espaço da violência (...) A sociologia deve então distinguir os problemas, mostrando como a violência contemporânea se renova, tanto em suas percepções subjetivas quanto em suas realidades históricas" (Wieviorka, 1997, p.25).

A persistência desses aspectos cognitivos produz nos discursos, nas políticas públicas e nas subjetividades inquietações, sentimento de insegurança, adjudicações sobre o caráter dos sujeitos, estranhamento em relação aos agressores, silenciamento em relação às vítimas; crença na disseminação da violência e na penetração dela nas estruturas profundas da psique humana. Chega-se a afirmar que todas nós somos de fato muito violentos. A diferença é que alguns mais do que outros conseguem suprimir esse nosso lado violento na medida em que nos civilizamos. Outros, os bárbaros, deixam a violência fluir sem controle. Estamos fechados em um ciclo explicativo que nos distancia da compreensão da violência e da compreensão da penalização da violência na forma do crime e do criminoso.

Uma das principais contribuições para a discussão sobre a violência foi de Hannah Arendt (1970). Para a autora, o que define e separa violência de poder é a dimensão política, ausente na primeira, presente no segundo. Para ela, é preciso fazer várias distinções até chegarmos a uma definição minimamente satisfatória de violência. Por exemplo, poder é uma ação humana orquestrada, baseada no princípio da representação e delegação políticas e se consubstancia no poder político do Estado soberano. O poder não pode ser confundido com a potência. A potência é, digamos assim, a força de um homem e de uma coletividade e que pode se voltar contra o poder e pode, inclusive, ser útil para a ampliação do poder. A potência, no entanto, é facilmente suplantada pelo poder. A potência é, sem dúvida, uma energia que pode ser utilizada, mas o fato mais marcante é que está em forma latente. A força é a energia liberada pelas forças da natureza, sempre lembrada em momentos de catástrofe naturais, mas rapidamente esquecidas. No cotidiano, a força da natureza surge como a energia capaz de produzir coisas que são benéficas à sociedade. A força também é a energia liberada pelos movimentos coletivos quando esses desejam que suas reivindicações sejam ouvidas e quando clamam por reconhecimento político. A potência e a força são costumeiramente consideradas como sinônimos de violência.

A autoridade, que é uma força política, caracteriza-se pela possibilidade de ausência do uso da força, a autoridade caracteriza-se pelo reconhecimento do poder por parte daqueles que têm a obrigação da obediência. A autoridade pode ser passada de uma pessoa ou de uma instituição para outra, não é encarnada na figura de uma única pessoa, que governa com base no poder carismático, por exemplo. A autoridade, em seu exercício, não requer o uso sistemático e necessário da coerção. O poder difere da potência e da força na medida em que está intimamente articulado à autoridade e, assim, tem como característica a contenção da potência e da força e sua transferência, digamos assim, para fins úteis e controlados. A violência nesse sentido e por exclusão nada mais seria do que a instrumentalização da força com vistas a sua ampliação. A violência sempre tem um elemento disruptivo, é sempre uma ameaça à autoridade e ao poder.

Em outros termos, essas distinções operadas por Arendt servem para afirmar que, na essência de todo governo, está o poder, mas sua eficácia está na recusa em usar o poder como força, como potência ou como violência. A característica básica do poder é a persuasão, o uso da linguagem como meio de convencimento e esclarecimento mútuos. O poder é a essência do governo, há uma relação intrínseca entre poder e governo, entre autoridade e poder. A violência é ameaça, ela não constitui a política, ao contrário, ela é o fim da política. Nesse sentido, o poder, que não pode ser mais considerado símile de repressão, é necessário para a constituição do social e, assim, é justificável e legítimo. A violência, como antípodas do poder, pode até ser utilizada com o fim de aumentar o poder, mas ela invariavelmente corrompe o poder e o assimila à força pura e simples. A violência pode ser justificável (dentro da lógica que os fins justificam os meios, como no caso de uma guerra, da ação contra revoltas ou contra criminosos armados), mas nunca legítima (porque sempre é um excesso indevido da lógica do direito).

Portanto, para Hannah Arendt, a forma mais extrema de poder é "todos contra um" e a forma mais extrema de violência é "um contra todos". Dessa forma, o poder de um tirano ou de um déspota converte-se facilmente em violência, pois é justificável manter o

poder contra quem pretende usurpá-lo, mas é ilegítimo fazê-lo. A violência de um movimento revolucionário (no caso mais patente das grandes revoluções do século XVIII) pode ser convertida em poder. A luta pela justiça tem o privilégio de fazer que a violência torne-se justificável e legítima, desde que rapidamente os revolucionários abram mão da violência, dos meios violentos, em prol da autoridade reconstituída mediante processo de delegação e legitimação. Evidentemente, tanto o poder político como a violência de um déspota podem ser passíveis de ampliação, mas a violência cessa quando entra no mundo do direito e o poder cessa quando abre mão do direito. Essa transitividade é a chave para a identificação dos termos e é a chave para resolver profundas discórdias políticas no mundo moderno.

Outro autor que deu importante contribuição para essa discussão foi Michel Foucault (1987; 1999). Para ele, as relações sociais são caracterizadas como relações de poder (toda relação social é permeada por estratégias de dominação, de controle, por tentativas de interferir sobre a ação de outras pessoas ou mesmo sobre o pensamento de outras pessoas). O poder não pertence à política, no sentido da política estatal. O poder pertence ao mundo cotidiano, às relações entre os indivíduos. Entre um pai e um filho, entre um professor e um aluno, entre um homem e uma mulher há relações de poder. As relações de poder são de certa forma esquecidas por nossa sociedade porque nós tendemos a acreditar nas ideias e nos saberes produzidos a partir dessas relações. Assim, não vemos poder na relação entre pai e filho porque acreditamos que a relação é dada pela natureza ou pela vontade de Deus, assim, a relação é mistificada e considerada sagrada. Não vemos relações de poder entre homem e mulher porque acreditamos que as diferenças sexuais são naturais e o homem foi provido de um maior *quantum* de força do que a mulher que dá a ele certas vantagens e certos direitos etc. O mesmo vale para outras relações que até são constituídas por saberes mais especiais, produzidos pela ciência, como é o caso do poder do médico sobre o paciente, do juiz sobre o condenado, do educador sobre o educando etc. Os saberes reforçam as práticas de poder e ampliam o poder de uns sobre outros. Nesse sentido, o poder não reprime, não silencia,

não elimina as pessoas. Foucault e Arendt coincidem nesse ponto, o poder é constitutivo do social. Somente há relações de poder entre pessoas livres. A violência, se pode ser considerada como algo diverso do poder, é um instrumento utilizado em relações sociais desiguais: ela somente ocorre quando um dos polos da relação não está gozando de uma situação de liberdade. Assim, evidentemente, a relação entre senhor e escravo é uma relação de violência. A relação violenta pode ser convertida em relações de poder, desde que um dos polos da relação ganhe *status* jurídico de liberdade. Afinal, não é esse o caso nos dias de hoje nas relações entre diferentes atores, grupos e indivíduos? Os presos, as crianças, as mulheres não são considerados escravos, ao contrário, são livres e pela via do poder apenas precisam ser tutelados. Não somente há afinidade entre poder e violência, entre guerra e política, como também o poder é extensão da violência e a políticas é extensão da guerra, por meios diferentes.

O que está em jogo, portanto, são as formas por meio das quais se obtêm a sujeição e a domesticação dos outros. Em termos mais atuais, o que está em jogo é o direito de punir e não a segurança do corpo social e muito menos a garantia de direitos. O problema das práticas jurídicas (soberania) e das práticas punitivas (disciplina ou norma) é que elas estão relacionadas com a constituição de pessoas obedientes e não apenas de pessoas autônomas. Assim, a política moderna nasce sob o signo de uma visceral contradição entre liberdades jurídicas (poder e direitos) e práticas disciplinares (controle, segregação e violência). Para Foucault, o que está na base das teorias da soberania é o poder de punir e esse poder era compreendido como poder de morte (do condenado, do criminoso, do escravo). Na soberania, o poder é representado como poder de morte, de multiplicação das mortes. Nas democracias, o poder volta-se para o direito de vida, enquanto biopoder. Trata-se de mudar a qualidade da vida, de tirar proveito das energias vitais, de ampliar as capacidades da vida para dar aos indivíduos uma utilidade social. As pessoas são vistas como uma massa de seres viventes que tem como característica a força produtiva, a força de trabalho, a capacidade de produção de riquezas. O biopoder inclui as pessoas, enquanto coletividade, nos cálculos do

poder político. As pessoas passam a ser governadas para que se possa obter o máximo de suas energias vitais. O que consideramos violência é parte integrante desse processo no qual o poder se converteu em biopoder. O poder sobre a vida é um dos enigmas das sociedades democráticas. Não se trata de ampliar o poder do governo por meio da eliminação física do súdito. Trata-se agora da ampliação do poder pela via da ampliação da capacidade produtiva dos indivíduos. O poder no mundo moderno é um poder que pretende dizer às pessoas como elas devem viver suas vidas e pretende oferecer a elas os meios por meio dos quais essa vida é possível e desejável.

Giorgio Agamben (2002) afirmou que a concepção de Michel Foucault deve ser articulada às ideias de Hannah Arendt. As duas concepções iluminam-se mutuamente. A noção de poder disciplinar e de biopoder pode ser ampliada quando consideradas na perspectiva do resgate da teoria do poder político. De qualquer forma, a tensão existente entre os dois autores reforça a ideia de que a violência não pode ser totalmente convertida em poder político e que o poder político não pode abrir mão de forma absoluta da violência como instrumento de pacificação. Contradição das contradições: a paz é instaurada mediante a guerra, ou, em outros termos, a política é a extensão da guerra por outros meios. Entre poder e violência, há mais semelhanças e afinidades do que gostaríamos de pensar nos dias de hoje. A política é constituída não como pacificação da violência, mas sim como esquecimento da violência fundadora. No cerne da operação que transformou a água em vinho, na história do Ocidente, estão os mecanismos de sofrimento corporal expressos nos sacrifícios e nos rituais de sagração.

Em outros termos, na base da vida política ocidental, está o cruzamento entre o poder soberano e a sacralização do corpo. Há uma partilha entre o corpo nu, a vida nua, desprovida de qualidades e, consequentemente, de proteções e a biopolítica, o corpo constituído enquanto parte integrante da política. A condição da vida política implica a definição de uma vida que vale a pena ser vivida, de uma vida qualificada. A noção contrária de uma vida nua, que não merece ser vivida, está presente na reflexão filosófica da antiguidade

clássica. Entre os gregos, enquanto *zoé* remetia à vida natural, *bíos* indicava uma vida qualificada. A vida natural era excluída do mundo da política, local da *bíos*. Agamben argumenta que o poder soberano no Ocidente explicitou e aprofundou o vínculo secreto que, paradoxalmente, se estabeleceu na simetria entre a soberania e a vida nua. A soberania emerge na medida em que precisa definir uma vida politicamente desqualificada, sobre a qual a violência precisa ser exercida. O soberano deixa de praticar violência, e cria o poder político, na medida em cria em torno da vida qualificada todo tipo de proteção, proteção essa negada aos portadores de uma vida politicamente nua. E como se a política sempre implicasse, para sua existência, mecanismos de exclusão e de segregação. O lado oculto, mas nem por isso menos essencial da constituição do poder político, é a violência que incide sobre o corpo dos súditos desprovidos de direitos. Parece que esse paradoxo não foi resolvido nem mesmo pelas modernas democracias ocidentais, que continuam produzindo formas cada vez mais mortíferas e terríveis de suplício dos corpos de seus cidadãos, constantemente rebaixados à condição de *homine sacri*.

O autor encontra, em uma figuração do direito romano arcaico, a alegoria mais acabada dessa condição contraditória: o *homo sacer,* o homem sagrado, com seu corpo santificado, protegido. Homem sagrado é protegido e ao mesmo tempo expulso de qualquer proteção. Aquele que assassinasse o homem sagrado, contraditoriamente, não seria passível de sofrer condenação por homicídio! O desamparo do *homo sacer, não* sacrificável e impunível, é uma das chaves para a compreensão da soberania moderna. O paradigma da política, o espaço de exceção por excelência, onde os corpos santificados podem ser sacrificados sem que isso seja considerado uma afronta ao direito penal, é o campo de concentração. O campo é a lembrança terrível desse processo de inclusão exclusiva que levou à fundação da soberania e das sociedades modernas. Elevar o corpo à condição de elemento sagrado, paradoxalmente, não garante sua proteção, ao contrário, parece ser a via mais rápida para o reconhecimento de que o corpo protegido pertence a alguém desprovido de vida qualificada.

A sagração do corpo é o primeiro passo para a morte do inocente, é o primeiro passo para a desqualificação política dos sujeitos.

A morte, a dor, o sofrimento, os campos de concentração, as penitenciárias não são produtos de uma sociedade autoritária. O autor lembra que os primeiros campos de concentração da Alemanha foram criados por governos socialdemocráticos. O campo sempre foi situado fora de qualquer parâmetro. A própria Hannah Arendt afirmou que o campo não encontra precedente em nossa história política. Agamben quer mostrar que o campo de concentração é um dos fundamentos da política da soberania. A política forma-se a partir de um estado de exceção e depende da existência de corpos nus para reforçar seu domínio, seu poder e sua força. Hoje, parece que os campos estão se disseminando, ao contrário do que a ingenuidade quer crer. Todos os espaços institucionais e sociais em que vidas são desqualificadas, em que os corpos são violados, em que as pessoas são convertidas em corpos matáveis, teriam o estado de exceção como referência e paradigma. Nesses espaços, a morte, a dor e a violência não resultam em condenação dos agressores. O estado moderno nasce ao instituir regras de exceção, nasce ao partilhar os corpos dos cidadãos e ao incidir sobre esses corpos direitos ou violência, dupla mortalha, dupla fatalidade.

Nos antigos e nos novos campos de concentração, as estratégias de poder e os discursos normalizadores restringem os direitos de cidadania. Quem tem uma vida que não merece ser vivida torna-se objeto da violência. A violência, portanto, é uma cunha que desenha os limites de inclusão/exclusão da política. Inquietante então pensar que os instrumentos jurídicos do poder de estado têm como produto principal exatamente a violência que julgamos ser excessiva, desnecessária, que deve ser abjurada. Descoberta inquietante, que faz a crítica da teoria política do contrato social e da razão iluminista presente no discurso jurídico: o alvo da política não é a liberdade, é o corpo, sobre o qual incide uma violência considerada necessária!

O conceito de violência deve ser deslocado do sensocomum, pois não somente reforça o quadro cognitivo de referência (segundo o qual a violência é expulsa da política e quem comete atos de violência é por

natureza violento), mas principalmente porque acena para as mesmas estratégias que merecem ser criticadas: a violência que merece repressão penal (a punição deve ser certa e implacável); alguém que merece ser punido (e banido do convívio social) e alguém que merece compaixão (silenciado, pois sua dor não pode ser compartilhada, nós podemos ser vítimas, mas não aceitamos essa situação de fragilidade subjetiva). A violência torna-se insondável, pois se aproxima perigosamente do poder político, de onde jamais foi totalmente expulsa.

O desafio atual é conseguir criar um quadro de valores que estimulem o pluralismo, a tolerância e o respeito mútuo entre todos os povos e entre todos os estratos sociais. Não há sociedade sem uma dose grande de símbolos compartilhados, que permitem trocar ideias, emoções e experiências. A situação mais paradoxal da violência atual é sua capacidade de solapar toda e qualquer possibilidade de diálogo e de troca simbólica, e colocar em seu lugar a necessidade, compulsiva, pela eliminação física, moral e simbólica de indivíduos e de grupos sociais inteiros. Abjurar e/ou desnudar os outros continua sendo o símbolo da violência da hipermodernidade (Agamben, 2002).

Violência e necessidade de reforma da segurança

Durante a redemocratização do Brasil, a expectativa girava em torno da mudança na segurança pública e na prestação dos serviços de segurança à população. Nos últimos anos, vimos emergirem novas políticas, que procuravam articular participação popular, policiamento comunitário, profissionalização policial e informatização de delegacias. Mas essas iniciativas não tiveram repercussão na imprensa escrita e a realidade do cotidiano e da burocracia policiais tem se mostrado, por enquanto, imune às mudanças.

O poder público insiste em considerar a questão do crime e da criminalidade pelo ponto de vista da legislação penal e da ampliação de prisões e do número de presídios. Os crimes contra o patrimônio, sobretudo, roubos, roubos de cargas e sequestros, têm sido considerados prioridade nas atuais administrações. Assim, parte significativa dos

recursos não é destinada às áreas periféricas, ao contrário do número crescente de homicídios e/ou mortes violentas e das iniciativas internacionais, que valorizam a abordagem do policiamento comunitário.

As ações do poder público, na área criminal e de segurança pública, são conhecidamente discriminatórias, sobretudo porque seu alvo sempre foi, e continua sendo, a chamada criminalidade popular. Essa discriminação é denotada pela grande proporção de negros e pobres presentes nas delegacias, detenções e prisões, e nas estatísticas sobre letalidade nas ações da polícia. As políticas de segurança nos fazem crer que os jovens da periferia, desempregados, com baixa escolaridade e sem perspectiva de ascensão social, são potencialmente criminosos e, por isso, são presos ou mortos pelas instituições de segurança. As políticas de segurança têm insistido na repressão ao varejo da droga. Nesse sentido, têm estimulado uma ação de invasão de favelas e bairros periféricos como forma de "abafar" essa face do comércio ilegal.

O medo e a insegurança resultantes de políticas de segurança que não contemplam quesitos mínimos de eficácia e de respeito aos direitos dos cidadãos são terreno fértil ao endurecimento do penal ou ao aumento da demanda por segurança privada. Os efeitos disso são preocupantes, pois assinalam o aumento dos gastos do poder público com segurança e a degradação generalizada do espaço público. Em outros termos, as políticas de segurança pública, no Brasil, continuam impermeáveis tanto à pressão dos fatos, da opinião pública e, portanto, distantes das mudanças necessárias.

Padrões mínimos para a segurança pública

A segurança pública não é problema meramente policial. E o problema policial não se restringe à questão do efetivo e do orçamento. O foco das políticas públicas deve, portanto, não ser dado mais à reforma da instituição e do maior aporte de recursos, embora alguns setores do trabalho policial requeiram uma enormidade de recursos em decorrência dos benefícios que podem trazer, como é o caso da

investigação criminal e dos sistemas de informação. O foco deve ser dado para o trabalho policial e isso demanda *man power*, estritamente. Nesse sentido, o paradigma de um policiamento cidadão privilegia que o policial deva estar integrado à comunidade, respeitando a lei e, nesse sentido, a instituição deve ser intransigente com aqueles que violam a lei. A segurança deve ser modulada segundo os riscos reais, segundo os dados estatísticos, que devem ser detalhados e colocados em séries não inferiores a cinco anos. É importante que as polícias especifiquem o tipo de trabalho que estão realizando nas regiões consideradas de risco (Dias Neto, 2005).

Talvez, um bom recorte para pensar a segurança pública seja através das probabilidades de vitimização. Ou seja, pensar os fatores que aumentam a possibilidade de alguém se tornar vítima de um crime. Tradicionalmente, a abordagem teórica e as práticas institucionais se encaminharam para valorizar os nexos entre crime e criminoso, entre crime e drogas ou mesmo entre crime e cultura criminal. Certamente, esses nexos são possíveis, entretanto, temos de pensar nas condições que favorecem o crime e nas possibilidades em que, considerando determinados fatores, pode haver a potencialização do ato criminoso e dos fatos da criminalidade.

Por exemplo, mercado consumidor de drogas favorece o comércio e, consequentemente, as redes de criminosos e os pontos de venda. Assim, na abordagem tradicional, a polícia sufoca os pontos de venda e faz pressão sobre o varejão do crime. Na verdade, trata-se de fazer campanhas e conscientizar os jovens em relação aos riscos da droga. Na face policial das estratégias de segurança, trata-se de conhecer o perfil do crime e do criminoso, bem como identificar as redes que operam o tráfico. Assim, o trabalho envolve mais informação e qualificação de informação do que propriamente *law enforcement*.

A questão fundamental é a interligação entre a atuação da polícia e as informações que alimentam o sistema por meio da forte ligação com as ações das parcerias. Não adianta dispor de números. Eles devem ser traduzidos e elaborados. Os perfis devem ser traçados e esses dados devem ser comparados com dados provenientes de outras fontes da região. As estratégias de enfrentamento do crime

e da criminalidade devem ser maleáveis e basear-se em dados e em trabalho de inteligência.

É importante que as autoridades policiais estejam convencidas e participem ativamente do trabalho de elaboração de novas estratégias de segurança pública. Políticas de segurança pública, portanto, devem conciliar medidas simples e diretas de prevenção situacional em relação aos crimes de ocasião, sobretudo, brigas, agressões, violência doméstica, gangues e mesmo homicídios. Mas devem comportar processos mais elaborados, vinculados aos esforços sociais, como escola, saúde, emprego e moradia. Nesse sentido, as políticas não devem apenas estar focadas nos bolsões de pobreza.

Nessa abordagem, é importante incorporar o referencial do mundo corporativo e proporcionar a implantação de mecanismos *soft* de vigilância eletrônica. Evidentemente que a vigilância eletrônica não pode ser apanágio, pois seus custos podem se tornar proibitivos e sempre há a questão da violação do direito à privacidade. Recursos em vigilância eletrônica tendem também a sorver o dinheiro que poderia ser muito bem empregado na construção de praças e áreas de lazer dentro das comunidades. Durante muito tempo, os especialistas em polícia afirmavam a importância da reforma dos departamentos de polícia para minimizar a corrupção, a violência, a ineficiência e os altos custos.

Na literatura especializada, esse processo é designado por *police reform*. Depois de muita pesquisa, percebeu-se que as reformas não chegavam ao policial de rua, que continuava com excesso de liberdade, sem formação adequada, sem supervisão e sem avaliação. O policiamento comunitário surgiu como alternativa à reforma da polícia, pois com investimentos bem-orientados pode-se garantir que os recursos chegassem à comunidade. O policial foi percebido como um elo importante na cadeia das relações sociais e do sentimento de comunidade e de segurança.

O investimento direto no policial teve um retorno mais rápido e efetivo do que décadas de investimento em equipamentos, sistemas de resposta às emergências e em estruturas burocráticas. Em geral, os policiais adoram andar de carro e de moto; são fanáticos por

tecnologia e por dispositivos, como o armamento, que demonstram poder e prestígio. A viatura policial, o uniforme e a arma são símbolos de *status* e poder. As polícias no Brasil quando recebem veículos especiais se pavoneiam enquanto a formação básica para lidar com sistemas de informação, com estratégias simples de detenção e de contato com o público são absolutamente insuficientes. E os políticos valorizam isso, pois consideram que governar a segurança pública é prover as instituições de veículos novos.

Conclusão

O posicionamento tradicional para o controle do crime e da violência aponta para o recrudescimento da ação repressiva do Estado sobre os supostos autores dos crimes. Essa ação repressiva é sempre entendida como aumento de efetivo policial, ações ostensivas sobre comunidades periféricas, estratégias implacáveis sobre os criminosos, aumento das taxas de prisões em flagrante, aumento da concessão de prisões preventivas por parte dos juízes, aumento das taxas de encarceramento e aumento da duração das penas, enfim, endurecimento penal.

É preciso não ser ingênuo, pois as agências de segurança brasileiras são desnecessariamente violentas, discriminatórias e ineficazes. Para piorar o quadro, a justiça criminal parece não ser capaz de corrigir o funcionamento do sistema, ao contrário, a justiça parece ser parte de outro sistema penal, que não dialoga com as instituições da segurança pública, nem com o Ministério Público.

Para piorar o quadro, as políticas públicas de segurança parecem sofrer de esquizofrenia, pois não relacionam o controle do crime com o investimento urbano voltado para a reconfiguração das cidades e a ampliação de oportunidades para as populações mais vulneráveis. Segurança pública e respeito à educação e aos direitos humanos parecem não caminhar na mesma direção.

Ao contrário, o poder público insiste em considerar os crimes contra o patrimônio como prioridade (com resultados pífios exceto

pela massificação da pena de prisão), e parte importante dos recursos públicos de segurança não é destinada às áreas periféricas (onde os jovens são arregimentados por criminosos muitas vezes bem-conhecidos pelos aparatos repressivos).

As ações do poder público, na área criminal e de segurança pública, discriminam determinadas faixas da população ou determinados grupos sociais, na medida em que o seu alvo é a chamada criminalidade popular. O resultado disso é inquietante: aumento das taxas de encarceramento e aumento dos indicadores de mortes violentas, muitas delas, pelas próprias polícias.

As análises sobre as políticas de segurança apontam a frágil experiência democrática do Brasil como uma das causas desse problema. Nem as instituições públicas teriam incorporado as regras do jogo democrático, nem a sociedade civil estaria pronta para aceitar o primado da universalidade da lei e dos direitos humanos.

Além desse quadro sinistro, a tendência global é preocupante, pois assinala que o Estado, diante de uma profunda crise de legitimação, tem sido leniente em relação ao maior investimento privado em segurança e ao maior espaço de privatização de amplas esferas da vida social, estimulando uma crescente e lucrativa indústria de segurança e de repressão penal.

Isso aponta para formas de desengajamento do Estado diante das demandas por direitos das não elites e para o crescimento das estratégias de encarceramento massivo dessas mesmas não elites (Wacquant, 1999), para a privatização de amplos aspectos da justiça criminal e a exacerbação do encarceramento penal (Christie, 1998); para os guetos voluntários dos ricos e a mobilização dos pobres (Bauman, 1999); para a cultura do controle e para a obsessão securitária (Garland, 2001).

2
O sistema policial no estado de São Paulo e o processo de reforma pós-redemocratização

Luís Antônio Francisco de Souza[1]
Isabela Venturoza de Oliveira[2]
Glauce Lourenço Ferreira[3]

Redemocratização, violência e crime

Os anos 1980-2000 foram marcados por uma explosão da violência urbana, com aumento dramático dos crimes violentos e do uso da arma de fogo. As capitais e as regiões metropolitanas contribuíram mais para esse aumento e, em grande parte, isso reflete a crescente presença do tráfico de drogas e do crime organizado, a vitimar de forma trágica os jovens moradores das imensas periferias urbanas do País (Adorno, 1998). Esse processo se deu no mesmo momento em que ocorreu a redemocratização do Brasil, cujo apogeu refletiu-se na Constituição Federal de 1988, com sua verdadeira carta de direitos fundamentais que, entre outras conquistas, tornou inalienável o

---

1 Professor-assistente doutor em Sociologia na Unesp, *campus* de Marília. Coordenador científico do Observatório de Segurança Pública.

2 Graduanda em Ciências Sociais pela Unesp, Marília, bolsista PIBIC- CNPQ, e pesquisadora do OSP.

3 Graduanda em Ciências Sociais pela Unesp, Marília, bolsista Fapesp e pesquisadora do OSP.

direito à vida ao mesmo tempo em que estabeleceu garantias à integridade física e à liberdade.[4]

Em outros termos, os governos civis, em suas políticas de segurança pública, enfrentaram sérias dificuldades para assegurar o monopólio estatal da violência e garantir o exercício pleno da legalidade democrática. Essa dificuldade pode ser observada na resistência às mudanças por parte de instituições fundamentais do Estado democrático tais como o Poder Judiciário, a administração da justiça e as instituições da segurança pública.[5] Enquanto as instituições têm dificuldade para incorporar as regras do jogo democrático, as violações sistemáticas de direitos foram se tornando cenas comuns na sociedade brasileira e contribuem para a corrosão da sociabilidade democrática, bem como prejudicam a expansão das conquistas da sociedade civil. Essas dificuldades permitem que soluções violentas de conflitos tornem-se moeda corrente. As tensões sociais decorrentes da busca por justiça ou da tentativa de certos setores sociais em manter o *status quo* assumiram níveis preocupantes (Mesquita Neto, 1999 & Pinheiro, 2001).

Não se pode deixar de lado o fato evidente da explosão populacional nas áreas urbanas. As cidades sofreram um acelerado processo de expansão, sem o necessário complemento em termos de serviços públicos e de qualidade de vida, moradia e emprego. Observa-se um rápido processo de degradação urbana, com a explosão de moradias inadequadas, bairros segregados e a expansão do mercado de trabalho informal. O espaço urbano sofreu com o aumento do trânsito de

4 O racismo e a tortura tornaram-se crimes inafiançáveis e houve considerável avanço em relação à violência doméstica e à exploração sexual infantil. Em 1996, o governo brasileiro, seguindo decisão da Cúpula Mundial da ONU para os Direitos Humanos de Viena, instituiu o Plano Nacional dos Direitos Humanos (PNDH). Após um processo de consultas a segmentos da sociedade brasileira, sobretudo grupos discriminados e excluídos dos direitos e do acesso à justiça, o PNDH colocou os direitos humanos na agenda política brasileira (Pinheiro, 1998 e 1999).

5 As resistências refletem percepções diversas a respeito do grau de democratização da sociedade brasileira, em termos da adesão aos valores democráticos, da aceitação da universalidade dos direitos fundamentais e da necessidade de instalação de mecanismos de controle externos das instituições.

veículos particulares, com a expansão de centros comerciais e condomínios fechados, com o abandono dos espaços públicos tradicionais. As metrópoles do País abriram mais espaço para os privatismos, com a expansão exponencial de muros, portões, grades, dispositivos eletrônicos de vigilância e empresas de segurança privada (Caldeira, 2001). A sensação premente de insegurança, de medo e de perda de qualidade de vida, juntamente com o aumento da criminalidade, reforça o clamor pelo endurecimento das leis penais e pela crítica aos avanços democráticos. Uma nova percepção sobre o crime reflete-se no aumento do apoio popular às demandas de restrição de direitos: redução da imputabilidade penal de adolescentes; aumento da duração das penas; definição de crimes hediondos; aceitação da pena de morte e da prisão perpétua, adoção de regimes mais severos de cumprimento da pena; aumento das taxas de encarceramento; crescimento da violência policial e das prisões ilegais; expansão do arquipélago penitenciário (Lemgruber, 2002). Nossas sociedades ultraurbanas estão cada vez mais acostumadas com as violências que emergem de uma crise inaudita do espaço público e da crença nos perigos da vida social da cidade (Velho & Alvito, 1996; Soares, 2000).

O impacto do crescimento das taxas de criminalidade na segurança pública

Sumariamente, convém explicitar que sentimento de insegurança se diferencia em alguns aspectos de insegurança, o primeiro envolve várias esferas da vida social, no qual a percepção do medo da violência modifica a vida cotidiana das pessoas, seja na forma de segregações socioespaciais seja nas conversas diárias, que Teresa Pires do Rio Caldeira (2000) denomina de a fala do crime,[6] e como diz Adorno

6 Teresa Pires do Rio Caldeira (2000) utiliza o termo "fala do crime" para designar o que envolve todos os tipos de conversas, comentários, narrativas, piadas, debate e brincadeiras que têm o crime e o medo como tema e, muitas vezes, reforça o preconceito existente, por exemplo, os direitos humanos como "privilégios de bandidos".

(2002), que "exacerbou-se entre os mais distintos grupos e classes sociais" (idem, p.267). A insegurança está diretamente relacionada com a criminalidade, seja com as deficiências das instituições governamentais de controle social, aumento dos índices de criminalidade, e outros.

Apesar da violência e da criminalidade atingir diversas classes sociais, os delitos e sua percepção diferenciam-se, assim como descreve Caldeira (2000, p.57): "Embora todos os grupos sociais sejam vítimas do crime, elas são vítimas de diferentes tipos de delitos, sendo as classes trabalhadoras as mais vitimizadas pelos crimes violentos".

O sentimento de insegurança pode se relacionar com a insegurança quando o aumento dos índices de criminalidade se traduz no sentimento de medo. As reações da sociedade a esse crescimento podem ser diversas e, no calor do momento, as medidas de punição e repressão desqualificadas acabam sofrendo endurecimento e sendo implementadas no tratamento da criminalidade. De acordo com Caldeira (2000), a experiência de ter sido vítima de algum delito constrói uma significação de mundo em seus vários aspectos e geram desdobramentos que incluem a percepção da insegurança como positiva, que produz e amplia o medo, organiza as estratégias cotidianas de proteção e reações.

Segundo a Secretaria de Estado de Segurança Pública de São Paulo, entre 2001 e 2008 há uma queda nos números de homicídios dolosos nas ocorrências policiais registradas no estado de São Paulo (2001-12.475 ocorrências, 2002-11.847, 2003-10.954, 2004-8.753, 2005-7.706, 2006-6.057, 2007-4.877, 2008-4.426). Enquanto isso, nos crimes contra patrimônio há uma variação entre crescimento e queda dos registros (roubos 2001-219.601, 2002-223.478, 2003-248.406, 2004-220.261, 2005-221.817, 2006-213.476, 2007-217.201, 2008-217.917; furto e roubos de veículos 2001-214.948, 2002-191.346, 2003-186.155, 2004-193.380, 2005-197.546, 2006-183.799, 2007- 163.537, 2008-159.199). Se alguns delitos apresentam uma queda em seus registros policiais, porque o sentimento de insegurança está cada vez mais presente na vida cotidiana das pessoas. O sentimento de insegurança não se relaciona apenas com

a criminalidade, aquele pode resultar de vários fatores da percepção de resolução de conflitos, como o sensacionalismo de notícias da imprensa que criam um espetáculo para se promoverem, o sentimento de impunidade, as narrativas cotidianas sobre os crimes e criminosos que reforçam preconceitos e mitos. Essa percepção está relacionada com o cenário social, econômico, cultural, processo histórico do País, isto é, não se restringe ao crime, propriamente dito, presente na sociedade brasileira. Como exemplo disso, tem-se que a impunidade também gera uma percepção de insegurança, no qual as condições econômicas motivam privilégios em processos jurídicos.

Há, evidentemente, uma construção social do sentimento de insegurança. Por meio do discurso da insegurança, as classes afluentes constroem suas defesas com barreiras sociais, econômicas, políticas, judiciais, históricas, arquitetônicas, mentais; as barreiras reforçam as separações e as discriminações ao mesmo tempo em que estimulam o mercado privado de segurança. A indústria da segurança tem demonstrado um vigor sem igual e, não obstante isso, o poder público continua com sua voracidade em aumentar investimentos em segurança para garantir o monopólio da força física, mesmo que os resultados desses investimentos sejam pífios.

Sabemos das dificuldades de se medir estatisticamente o sentimento de insegurança, pois se trata da percepção subjetiva da insegurança. Uma grande aliada nesse assunto são as pesquisas de vitimização, que podem revelar de uma forma coletiva o compartilhamento da percepção do medo.

Uma pesquisa qualitativa envolve entrevistas que exigem um trabalho mais elaborado e possibilitam compreender como os atores sociais entrevistados (re)significação o sentimento de insegurança e quais são os impactos em suas práticas cotidianas. Nesse sentido, os discursos das vítimas ilustram práticas discursivas que caracterizam a reprodução das desigualdades sociais, os estereótipos e personalização do que seja um criminoso, a demonização do outro.

Mas tratar da disseminação do medo exige muito cuidado, pois ele não corresponde fielmente à distribuição geográfica dos crimes. Em termos concretos, a possibilidade de uma pessoa ser vítima de

homicídio é muito maior nas periferias do que nos bairros consolidados; em contrapartida, os crimes contra o patrimônio tendem a ocorrer mais nesses últimos. Há crimes que chamam mais atenção das instituições policiais, como os sequestros; do que outros, como os assassinatos, os crimes sexuais, exploração e trabalho infantil e outros (Souza, 2003, p.3).

Pode-se perceber que certos crimes não causam uma significativa sensação de insegurança, como lavagem de dinheiro, crimes do colarinho branco, crime organizado e crimes eletrônicos. A insegurança passa por uma escala valorativa que se relaciona com o sentimento de insegurança, que nem sempre o valor da vida ocupa o primeiro nível.

As agências de segurança, particularmente as polícias, têm primado pelo controle violento da criminalidade, pela discriminação de determinadas faixas da população e de determinados grupos sociais e pela virtual ineficácia em controlar os membros de seus próprios quadros. Ao mesmo tempo, essas agências têm-se mostrado indulgentes com os crimes e ilegalidades das elites (Soares, 2000; Mesquita Neto, 1999). O resultado desse cenário encaminha-se na direção de uma distribuição profundamente desigual da segurança. As comunidades periféricas tornaram-se reféns do medo, do controle territorial promovido pelas quadrilhas do tráfico de drogas, da exploração do mercado de segurança pelas milícias privadas, da violência policial. Ao mesmo tempo, vigoram níveis intoleráveis de corrupção, de favorecimentos ilegais e de impunidade nos estratos superiores da sociedade brasileira. Esse quadro favorece soluções mágicas para os problemas tais como o endurecimento penal e o aumento da demanda por segurança privada (Zaluar, 1999; Pinheiro, 2001).

Democracia e órgãos de segurança pública

A democracia é o regime político que se fundamenta no princípio segundo o qual o indivíduo deve ser considerado titular de direitos. Toda a estrutura da administração pública, incluindo justiça e segurança, decorre, assim, de delegações precisas e restritas. É o

indivíduo que deve ser protegido e ser alvo primordial das políticas públicas. O poder do Estado decorre da capacidade que este Estado tem em controlar as fontes de violência e os conflitos existentes no seio da sociedade. Esse poder nunca pode ser ilimitado; ao contrário, o exercício das funções públicas demanda a existência de inúmeros controles institucionais ou sociais (Pinheiro, 1998; Adorno, 1998).

Em uma sociedade democrática, as funções e deveres dos órgãos de aplicação da lei correspondem à manutenção da ordem pública, à prestação de auxílio e assistência em emergências e à prevenção e repressão do crime. As instituições policiais, no caso do Brasil, a polícia federal, as polícias civis e militares, são órgãos tradicionais do Estado, dedicados à aplicação da lei e ao controle da esfera pública. Mas, no Brasil, assim como na América Latina, essas organizações sofreram forte influência das ditaduras militares e somente recentemente passaram a ser remodeladas pela democracia. Os órgãos de aplicação da lei, durante o regime de exceção (1964-1985), tornaram-se sistemas fechados e hierárquicos, com sua estrutura quase militar. Entretanto, o militarismo não foi uma característica assumida pelas PMs, pois, mesmo antes da ditadura, mesmo as polícias civis operavam dentro de uma cadeia rígida de comando, com separações estritas de poder e autoridade.

De toda forma, nas polícias, o processo de tomada de decisões ainda é feito de cima para baixo e os objetivos institucionais continuam regressivos. A polícia pode ser caracterizada como um serviço sem clientes, pois os policiais julgam que não respondem a nenhuma forma de controle e os critérios de atuação, as estratégias de policiamento, bem como as decisões são tomadas sempre a partir de critérios internos e burocráticos. Dessa forma, a prioridade das ações policiais continua sendo a prisão de criminosos por meio de ações de caráter repressivo. No Brasil, as instituições policiais vêm seguindo a tendência mundial de crescimento exponencial de seus orçamentos e de seu *staff*. A capacidade das polícias em responder às novas demandas está limitada a respostas padronizadas, que envolvem a violência física, o envio de viaturas em situação de emergência, a compra de veículos e de armas e o policiamento aleatório. As instituições policiais têm

baixa capacidade de antecipação e de planejamento e enorme dificuldade em estabelecer e manter relações eficazes com o público (Reiss, Jr., 1971; Ericson, 1982; Monjardet, 1996).

As instituições policiais brasileiras – a Polícia Federal (PF), a Polícia Civil (PC) e a Policia Militar (PM) – são órgãos tradicionais do Estado, dedicados à aplicação da lei e ao controle da ordem pública. A Polícia Federal é subordinada ao Ministério da Justiça e tem como responsabilidade o combate ao crime organizado, sobretudo aqueles ligados às fronteiras nacionais: tráfico de drogas, contrabando de armas e mercadorias, tráfico de seres humanos, exploração sexual de crianças e trabalho escravo, bem como crimes políticos e eleitorais. A Polícia Federal tem presença em todo o território nacional, principalmente em portos, aeroportos e áreas alfandegárias e conta com aproximadamente 7 mil policiais. Em seu trabalho conta com o auxílio da Polícia Rodoviária Federal e das Polícias Militares e Civis dos Estados da Federação. Além da Polícia Militar e da Polícia Civil, a Constituição de 1988 permitiu aos municípios a criação das Guardas Municipais para proteção de seus bens, serviços e instalações.[7] Em cada unidade da federação a Secretaria da Segurança Pública (SSP) é o órgão responsável por administrar e dirigir o sistema policial. A manutenção da segurança pública nos estados advém da ação da Polícia Civil e da Polícia Militar.

Desde, pelo menos, a década de 1940, a SSP apenas formalmente administra as corporações policiais paulistas, pois, de fato, cada instituição possui seu próprio *modus operandi*, com estrutura administrativa própria. Assim, as metas para a segurança pública são repassadas pela SSP para as instituições policiais, que dispõem de autonomia operacional para atender aos objetivos do governo como melhor lhe convier e estas ainda atuam de maneira isolada e conflituosa. A política interna de cada corporação, muitas vezes, sobrepõe-se aos regulamentos governamentais, adequando-os, limitando-os ou mesmo neutralizando seus efeitos. Existe, assim, o fracionamento das forças de segurança pública no estado (Battibugli, 2007; 2009).

7 Cf. Artigo 144, § 8º da Constituição Federal do Brasil, de 1988.

A Polícia Civil é uma polícia técnica e judiciária. Ela tem o papel de investigação criminal, de persecução de criminosos e de detenção provisória destes enquanto aguardam julgamento. A Polícia Civil é uma polícia judiciária e sua atribuição principal decorre das disposições processuais relativas ao inquérito policial. Ela é distribuída territorialmente, em distritos policiais, em cujas sedes, delegacias de polícia, atuam um delegado titular, delegados auxiliares e/ou plantonistas, escrivães, uma equipe de investigadores e carcereiros. É, por certo, uma equipe restrita, concebida há muito tempo para dar conta apenas mais de atividades burocráticas do que de atividades investigativas e de relações públicas. As atividades investigativas dependem, em grande parte, de equipes especializadas segundo o tipo de crime, adstritas às delegacias seccionais e aos departamentos centralizados. A Polícia Civil tem uma organização própria e a elite dos policiais civis é que determina, em última instância, as estratégias e as ações de seus subordinados. Os delegados de classe especial, mais antigos na carreira, ocupam os principais cargos, inclusive o cargo de delegado geral de polícia. A Polícia Civil tem sua academia de polícia e todos os policiais da carreira passam por um curso de ingresso. Os cursos são definidos pelos próprios pares e há uma fraca participação de professores estranhos à carreira policial na academia. Vinculados à Polícia Civil, mas com relativa autonomia administrativa, existem a Superintendência da Polícia Técnica e o Instituto Médico Legal. A primeira, é responsável pelas perícias técnicas e, o segundo, pelos laudos médicos. A Polícia Civil conta com uma corregedoria, que detém autonomia de ação, mas é composta exclusivamente por policiais de carreira.

A Polícia Militar é uma polícia administrativa e preventiva. Ela realiza o policiamento de rua, as intervenções em desordens, tumultos e em controle nas manifestações públicas e coletivas. A Polícia Militar ainda é responsável pelo serviço de combate a incêndios, pelos resgates, pelo trabalho de salva-vidas em praias e represas, pela escolta de presos, pelo policiamento das muralhas de presídios e pela execução de ordens judiciais. A Polícia Militar ainda mantém policiamento de trânsito em diversas cidades e das estradas de rodagem.

Ela é uniformizada e segue uma linha de comando, de hierarquia, de disciplina, de organização e de formação semelhante ao modelo das Forças Armadas. Ela está distribuída geograficamente em batalhões e companhias e, desde 1999, houve um esforço do governo do estado de São Paulo para uniformizar e unificar a distribuição geográfica das duas polícias. Todas as atividades realizadas pela Polícia Militar, tanto de policiamento quanto de gestão, são confiadas a policiais militares retirados de suas próprias fileiras. A Polícia Militar ainda não incluiu em seu *staff* administrativo, por exemplo, servidores civis, mesmo o atendimento telefônico é feito por um policial formado e preparado para o policiamento.

A Polícia Militar de São Paulo é uma organização extremamente complexa e relativamente autossuficiente. Ela mantém sistema de comunicação, academias militares, serviços de apoio, corregedoria e sistema de investigação interna independentes da Secretaria de Segurança Pública e da Polícia Civil. Para aumentar essas características de uma organização quase fechada, o policial militar que comete crimes, exceção aos homicídios, responde apenas à Justiça Militar. A face mais discutida da Polícia Militar paulista, entretanto, é a Rota (Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar), criada para realizar policiamento ostensivo, durante o auge da repressão da ditadura, foi notória pelas execuções sumárias. Ainda hoje é utilizada para o policiamento principalmente nas regiões consideradas mais perigosas e mais vulneráveis. No Brasil, ainda há muito a ser feito em relação à melhoria da profissionalização dos policiais e na integração da informação e das estratégias de ação das diferentes instituições.[8]

A região sudeste do Brasil (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo) apresenta os piores indicadores de crimina-

8 O governo federal tem criado condições para que novas formas de policiamento e de segurança pública sejam estimuladas e adotadas pelas unidades da federação, por meio de programas especiais e de políticas públicas, como é o caso do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), pelo Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci) e por diversas medidas indutoras que caminham no sentido de criar mecanismos de formação profissional e de disseminação de informações mais eficazes.

lidade, possui efetivo policial que se enquadra perfeitamente dentro dos padrões aceitos pelas organizações internacionais. A região sul (Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná), que apresenta indicadores ainda relativamente aceitáveis de crimes, ostenta uma média de policiais por habitante superior à média nacional. Mas os números não revelam o efetivo policial que realmente atua nas ruas, ou seja, não especifica as funções de policiamento propriamente dito daquelas funções meio, nas quais há sempre um número surpreendentemente grande de policiais da ativa. Os números também não demonstram a real distribuição dos policiais no território, muito menos o efetivo policial que atua em diferentes períodos do dia e em diferentes dias da semana. O acompanhamento dos efetivos policiais, em conjunto com os gastos realizados na área de segurança pública e com os dados criminais podem ser importante ferramenta de acompanhamento e análise da real situação da segurança pública no País.[9]

Nos últimos 20 anos, várias iniciativas de reforma das instituições policiais brasileiras foram ensaiadas, com resultados mais ou menos insuficientes. No bojo do processo de redemocratização, em

---

9 De certa forma, o padrão internacional de polícia, que se baseia no serviço prestado à comunidade, na proteção das vítimas e na prevenção da vitimização, interessa menos às organizações policiais do que o jogo de "tiras e bandidos". O Código de Conduta para funcionários encarregados de fazer cumprir a lei, resolução 34/169, de 16 de dezembro de 1979, da ONU, definiu o padrão internacional: os policiais devem cumprir a lei; respeitar e proteger a dignidade humana e manter a defesa dos direitos humanos; usar a força somente quando for estritamente necessário, baseando-se no princípio da proporcionalidade (o uso da arma de fogo é considerado medida extrema a ser evitada); garantir a confidencialidade das informações; proibir absolutamente o uso da tortura e de outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes; assegurar a saúde das pessoas sob sua custódia; obedecer os preceitos do Código, fazer com que ele seja cumprido e informar seus superiores de violações do mesmo. Esse código sinaliza que o respeito aos direitos humanos e à proteção aos cidadãos, vítimas, policiais e aos infratores devem ser os princípios orientadores das agências policiais. O modelo do policiamento comunitário tem-se mostrado uma importante abordagem no aprimoramento das relações entre polícia e sociedade, aumentando, por consequência, a capacidade da polícia de prestar serviços de segurança para uma melhor qualidade de vida de toda a comunidade (Skolnick & Bayley, 1988; Bayley, 1994 e 1998).

meados dos anos 80, o esforço foi no sentido da chamada "remoção do entulho autoritário": mudança do quadro diretivo das polícias visando aposentar aqueles profissionais atrelados à ditadura militar, extinção dos órgãos secretos e dos grupamentos de perseguição política, vinculação das polícias ao comando dos governos civis; profissionalização dos quadros e incremento nos efetivos (Mingardi, 1992). Nos anos 90, sobretudo diante da repercussão dos chamados "massacres",[10] novas reformas foram propostas, que caminharam na direção da mudança do processo de julgamento de crimes cometidos por policiais, no controle externo da polícia, por meio da criação das Ouvidorias de Polícia, na implantação de mecanismos de controle dos policiais envolvidos diretamente com fatos violentos, implantação de mecanismos, embora ainda frágeis, de controle do uso do armamento policial (Soares, 2000). Ao longo desta década, a discussão foi intensa em torno da necessidade de unificação das polícias civis e militares. Entretanto, todas essas propostas tiveram impacto reduzido sobre a eficiência da atuação e sobre o *ethos* do policial. Nos anos 2000, novas iniciativas de reforma emergiram no contexto do amplo debate em torno da persistência da violência policial, das campanhas nacionais de desarmamento, do aumento dos sequestros e da virulência das rebeliões no sistema prisional e de internação de jovens infratores. Desse contexto, várias propostas de mudança foram sendo colocadas e algumas formas incorporadas pelo poder público. Planos de segurança começaram a ser gestados nos diferentes âmbitos governamentais, maior participação da sociedade civil na discussão sobre a temática, criação e disseminação de Conselhos Comunitários de Segurança, novas estratégias de integração das ações policias, no lugar da tese da unificação, e novos mecanismos de controle policial que passavam por comissões de letalidade e pela introdução da disciplina de direitos humanos na formação

---

10 Chacina de Acari (1990), Massacre do Carandiru (1992), Chacina da Candelária (1993), massacre de Vigário Geral (1993), massacre de Eldorado dos Carajás (1996); o caso da Favela Naval (1997).

das academias de polícia (Sapori, 2007).[11] Mas, as reformas mais abrangentes foram propostas no Rio de Janeiro, durante a passagem de Luiz Eduardo Soares na Secretaria de Segurança Pública daquele estado (Soares, 2000). Todas essas iniciativas testaram os limites da democratização da sociedade brasileira na medida em que colocaram desafios às formas tradicionais de ação de nossas polícias. Embora se deva reconhecer que os resultados foram desalentadores, alguns autores perceberam, nesse processo, espaço para mudança de referencial e uma maior sensibilidade das instituições e de poder público em torno de uma agenda positiva de democratização das polícias (Dias Neto, 2005). Mas o debate anda está aberto.

Efetivo policial no estado de São Paulo

No estado de São Paulo, há uma lei [12] que define o serviço de policiamento que será executado, sendo duas polícias: polícia militar e polícia civil, subordinadas hierarquicamente, administrativamente e funcionalmente à Secretaria de Segurança Pública e ao governador do estado. As regulamentações específicas de cada polícia ficam a cargo de leis complementares e estatutos de organização interna, além de decretos-leis estaduais e federais. Esta lei ainda prevê a complementaridade das duas polícias para a coordenação e planejamento de ações quando necessário.

A polícia militar é a função de duas forças estaduais: Força Pública e Guarda Civil. A configuração atual de polícia militar deu-se quando as públicas, que atuavam como um pequeno exército paulista, estava empenhada em combates fora do estado e a Guarda Civil ficou com a ordem interna. A partir da Constituição de 1988, o caráter da polícia militar foi ratificado.

---

11 A observação pode ser óbvia, mas deve ser feita: o Brasil conta com um significativo efetivo de policiais, mas o que falta a todas essas instituições é um esforço coordenado, em conjunto com outros órgãos, para combater o crime organizado (drogas, armas, tráfico de pessoas, corrupção e lavagem de dinheiro).

12 Lei Complementar nº 207 de 5/1/1979.

Na polícia militar, há duas carreiras distintas: oficiais e praças. Os praças ingressam através de um concurso público e frequentam a Escola de Formação de Soldados com uma carga horária de 1678 horas,[13] entre as maiores do Brasil. Sua composição hierárquica se dá: Soldado (1º e 2º classes), cabo, 3º sargento, 1º sargento e subtenente. Os oficiais têm acesso e formação diferenciados, o concurso público é diferenciado e os aprovados frequentam o curso de formação de oficiais com carga horária de 6243 horas.[14] A composição hierárquica é: aspirante à oficial, 1º tenente, 2º tenente, capitão, major, tenente-coronel e coronel.

O estado de São Paulo conta com 79.812 policiais militares e 9. 470 [15] bombeiros, que fazem parte do quadro da polícia militar. Este efetivo é dividido em 7 quadros: Quadro de Oficiais da Polícia Militar, Quadro Auxiliar dos Oficiais da Polícia Militar, Quadro dos Oficiais da Administração, Quadro de Oficiais da Saúde, Quadro de Oficiais da Saúde, Quadro de Oficiais da Polícia Feminino, Quadro de Oficiais Especialistas e Quadro de Oficias Capelas.[16] Os oficiais são 3.777, sendo que 650 deles estão previstos para funções auxiliares como médicos, dentistas, farmacêuticos, veterinários e músicos. No decreto 41.136/1996, o efetivo previsto de praças é de 83.229 integrantes são designados para funções auxiliares e 53.364 são praças combatentes.

Criada em 1905, a polícia civil surgiu para dar conta das modalidades criminais que surgiram com a industrialização e a explosão demográfica. É responsável pela repressão ao criminoso e também pelo policiamento preventivo. A polícia civil, basicamente recolhe provas e dados para o Poder Judiciário.

Na Polícia Civil, há 3 carreiras: delegado, investigador e escrivão. O primeiro é responsável pela instauração do inquérito e em que parágrafo do código penal incide o delito, expede intimações e

13 Perfil das Organizações Policiais – ONU, 2001.
14 Site da Academia do Barro Branco.
15 Informações são do MJ e referentes a 2004.
16 Quadro Particular da Organização da Polícia Militar.

decide sobre a prisão de flagrante e sobre a condução do inquérito. Para o cargo de delegado, há 6 níveis e o recém-concursado inicia como delegado de 5º classe. Quando promovido passa pela 4º, 3º, 2º, 1º e pela classe especial, topo da carreira. O investigador tem a responsabilidade de esclarecer detalhar circunstâncias de crimes de autoria desconhecida. O escrivão tem função de transcrever as queixas para o boletim de ocorrência e os depoimentos para o inquérito. Tanto o investigador e escrivão são equiparados salarialmente e funcionalmente. Ainda estão alocados na delegacia, motoristas policiais, agentes de telecomunicações, escriturários, carcereiros. No estado de São Paulo, são 32.623 policiais civis e 3.877 policiais técnicos, que corresponde ao quadro da polícia civil.

Controle social da violência

O pressuposto de um controle social da violência pode ser encontrado na emergência mesma da democracia, já que esta é um regime político baseado nas mediações entre Estado e sociedade, entre instituições e sociedade civil. O objetivo da democracia é, de fato, resolver problemas de governo, de cidadania e da regulação dos conflitos. O aparato estatal e os agentes públicos devem se submeter à regra da lei e aos preceitos das políticas públicas. Assim, o estado de direito deve ser concebido não somente como uma característica genérica do sistema legal, mas também como a regra legalmente baseada de um estado democrático. Isto é, deve existir um sistema legal democrático em si mesmo, primeiro, porque ele suporta as liberdades e as garantias políticas; segundo, porque suporta os direitos civis de toda a população; e terceiro, porque estabelece redes de responsabilização. [17]

---

17 No lugar da democracia, O'Donnell (1999) propõe o conceito de *poliarquia*, ou seja, a democracia como regime político, baseado na regra da lei, na transparência, na *accountability*, em eleições livres e periódicas, no direito a votar e a ser votado, nas liberdades individuais, na liberdade de associação de expressão e de imprensa.

Nesse sentido, a prática democrática é antídoto contra a violência sobretudo quando a democracia política e formal dá lugar para a emergência de uma sociedade civil autônoma, capaz ao mesmo tempo de auxiliar na construção das regras do jogo e de realizar concretamente o controle político do Estado. O fundamento de uma sociedade civil autônoma está na educação, mas também na possibilidade concreta de realização das necessidades econômicas mais básicas, premissas essas que podem ser garantidas com a legitimação dos direitos humanos, por meio da proteção integral dos direitos civis e políticos, econômicos e sociais, bem como no reconhecimento da indivisibilidade, universalidade e interdependência desses mesmos direitos.[18]

Ou seja, é necessária a instauração de um espaço de participação verdadeiramente civil. O poder do Estado decorre de sua capacidade de controlar as fontes de violência, os conflitos existentes na sociedade, bem como de minimizar os efeitos de suas próprias ações violentas. O poder não é ilimitado, ao contrário, ele demanda a existência de controles políticos, institucionais e coletivos. As propostas de controle social da violência devem levar em conta que não é o aumento do poder do Estado sobre a sociedade, nem a radicalização de políticas repressivas que farão que os conflitos sejam contidos. É preciso repensar as políticas públicas para as áreas urbanas, ampliar e consolidar a participação popular e recuperar a qualidade de vida dos cidadãos. A experiência mostrou que o remédio para o aumento da criminalidade, da violência das instituições públicas não é meramente institucional ou jurídico, mas é político e, assim, passa pela via da cidadania. Como bem lembrou Antônio Luiz Paixão, a "consolidação da democracia implica na redução da criminalização da marginalidade" (1988, p.174). Evidentemente, o respeito aos direitos humanos deve ser o fundamento das políticas públicas de segurança.

---

18 Concretamente, a democracia consolida-se na medida em que as instituições da justiça são reformadas e as instituições democráticas são fortalecidas por meio da participação coletiva, de controles externos das atividades da justiça, da transparência e da parceria com a sociedade civil (O'Donnell, 1999).

A sociedade política e os cidadãos de, uma forma geral, devem ser intolerantes em relação às desigualdades sociais, ao desemprego, ao salário mínimo, às políticas de restrição de direitos adquiridos, à violência policial, à corrupção, ao uso privado dos recursos públicos e à despolitização dos espaços sociais. A questão atual, portanto, não é mais perguntar sobre o processo de legitimação do poder do Estado, mas sim sobre a constituição de uma cultura democrática, de uma cultura plural e cosmopolita, que nunca está dada de antemão, mas sempre requer amplos e meticulosos processos de construção.

A tendência, nos últimos dois séculos, foi de aprimorar os mecanismos jurídicos de contenção das violações penais e de minimizar o grau de violência contido nas punições. Esta tendência permanece incompleta e, em muitos países, ela parece estar se invertendo, não obstante o discurso jurídico da proporcionalidade da punição e do compromisso com a equidade. Mais ainda, não há nenhuma prova de que o investimento em tecnologia tenha sido o principal responsável pela diminuição da violência policial ou da redução das taxas de criminalidade atualmente experimentada em importantes cidades norte-americanas. Em decorrência desta percepção, muitos departamentos de polícia e muitos pesquisadores investiram anos de pesquisa na criação e implementação de programas de policiamento comunitário, conhecidos pela grife polícia comunitária. Sob essa denominação, na verdade, há múltiplas e diferentes estratégias de combate aos problemas da comunidade que podem, ao longo do tempo, estimular a ocorrência de crimes. Importante é reter que todas essas estratégias, conhecidas como *low profile policing*, correm paralelas com o aumento do policiamento *hard*. Pesquisas indicam que, tanto nos EUA como no Canadá, o policiamento comunitário tem-se mostrado uma importante abordagem no aprimoramento das relações entre polícia e sociedade, aumentando, por consequência, a capacidade da polícia de prestar serviços de segurança para uma melhor qualidade de vida de toda a comunidade. A experiência internacional, em matéria de polícia, tem se baseado no aprimoramento do serviço prestado à comunidade, na proteção das vítimas, na parceria com entidades da sociedade civil, na coleta, tratamento e divulgação

de dados, no planejamento de ação, na compreensão trivial de que a segurança pública é uma construção social complexa (Bayley, 1998; Skolnick & Bayley, 1988; Goldstein, 1990).

Conclusão

A democracia no Brasil e, talvez, em toda a América Latina ainda não avançou suficientemente a ponto de mudar de forma substancial as instituições policiais e as políticas de segurança pública. Na região, os direitos sociais, que emergiram no contexto de lutas operárias ao longo do século XIX, são mais legitimados do que os direitos civis e mesmo os direitos políticos. Em outros termos, nesses países há evidente discriminação e opressão pela própria lei; impunidade dos ricos; burocratização excessiva do Estado; não acesso à justiça; não equidade; ilegalidade; informalidade e existência de sistemas de poder extralegais (O'Donnell, 1999). Também devemos contar com a tese fundamental de que, no Brasil, a tradição inquisitorial presente fortemente nas instituições policiais não parece permitir a entrada do discurso dos direitos no interior das práticas jurídicas e de inquérito policial (Lima 1989).

Não é por menos que a matéria policial no Brasil é questão urgente e prioritária. É certo que a reforma das instituições policiais deve entrar definitivamente na pauta dos programas de governo dos estados brasileiros. A sinalização que recebemos das democracias consolidadas é que a polícia precisa tornar-se uma polícia cidadã, que promova a segurança de todos, respeitando direitos.

Do lado das polícias militares, é preciso minimizar a concepção militar de defesa do Estado e democratizar internamente os canais de comunicação e o processo de promoção; impossível conceber uma instituição na qual o policial de rua jamais ocupará uma posição de mando dentro da instituição. É preciso levar os programas de policiamento comunitário a sério e avaliar rigorosamente os resultados. No âmbito da polícia civil, é necessária a extinção dos inquéritos policiais, o que representaria a liberação do tempo dos policiais

para a investigação, na medida em que se livrariam de atividades cartoriais repetitivas e de baixa efetividade. Na polícia civil, também, seria importante implementar um sistema de acompanhamento da eficiência dos investigadores. As perícias como são feitas hoje corroboram nossa tradição cartorial. É preciso que o perito trabalhe em conjunto com a autoridade que preside o inquérito, a prova pericial deve fazer sentido dentro do conjunto de provas. É preciso valorizar e o preservar o local do crime. As perícias, principalmente os laudos do IML, devem ser feitas com mais presteza, com independência e com profissionalismo. Para completar o quadro de reforma, haveria que se implantar sistemas múltiplos de *accountability*, pelo Ministério Público, por Corregedorias mais independentes, pela Ouvidoria com capacidade de atuação em todo o estado e com estrutura institucional mais sólida, e por Conselhos populares (Stenning, 1995).

É importante ressaltar que a punição de policiais violentos e corruptos é uma necessidade premente, mas é preciso atuar de forma preventiva, e a reforma da polícia necessita contemplar processos de *feedback*, entre as necessidades das ruas, a burocracia interna e as escolas de formação, inclusive estimulando que policiais façam cursos superiores, o que, felizmente, já vem ocorrendo em alguns estados brasileiros.

3
As polícias civis no Brasil: mudanças e permanências

Acácia Maria Maduro Hagen[1]
Mario Wagner[2]

O [...] Chefe de Polícia do estado do Rio Grande do Sul [...], considerando que é dever do servidor público tratar a todos com urbanidade e respeito; considerando que certas expressões linguísticas violam a presunção de inocência assegurada pela Constituição Federal; considerando que nosso idioma permite descrever pessoas e condutas com rara precisão e riqueza vocabular sem que se tenha de usar expressões pejorativas; considerando que ao longo de entrevistas ou declarações à Mídia e nos Inquéritos Policiais é perfeitamente possível aos policiais civis dispensarem as palavras *meliante, bandido, vagabundo, marginal, elemento* etc., substituindo-as por outras, de maior rigor técnico, como *acusado, indiciado, infrator* e similares; resolve: recomendar aos policiais civis em geral e aos Delegados de Polícia em especial que passem, doravante, a utilizar linguagem compatível com sua condição de servidores públicos e de concidadãos de modo a ilustrarem, a cada passo, o aspecto intelectual e de sociabilidade que há de enriquecer progressivamente a imagem a Polícia Civil (Rio Grande do Sul, 1999).

---

1 Doutora em Sociologia (UFRGS), pesquisadora da Academia de Polícia Civil do estado do Rio Grande do Sul e colaboradora do OSP.

2 Delegado de Polícia, diretor da Academia de Polícia Civil do estado do Rio Grande do Sul e colaborador do OSP.

Publicada em maio de 1999, essa portaria ilustra aspectos importantes do processo de mudança vivido pelas polícias nos últimos anos, especialmente o conflito entre práticas e representações relacionadas à criminalidade e ao trabalho policial. Enquanto a concepção que se procura difundir através da portaria é a do policial como servidor público, que respeita os direitos de todos os cidadãos, em qualquer circunstância, o próprio fato de ter sido necessária uma determinação do chefe de polícia sobre o tema mostra a importância da resistência a essa concepção. Tal conflito não é privilégio da polícia, sendo um reflexo do que acontece na sociedade em geral.

Uma definição de polícia com ampla aceitação é a de instituição responsável por exercer o uso legítimo da força, baseando-se no conceito weberiano de Estado como detentor do monopólio do uso legítimo da violência física, sendo os fundamentos possíveis da legitimidade a tradição, o carisma e a legalidade. À medida em que a sociedade se orienta cada vez mais pela racionalidade, a atuação da polícia também precisa, para ser legítima, orientar-se pela legalidade.

Para que se possa compreender melhor a questão da mudança na atuação da polícia, é interessante recorrer-se a Monjardet (2003) para uma visão geral das formas através das quais a polícia se relaciona com o uso da força, de acordo com o perfil do Estado. Em situações em que a legitimidade do Estado é pequena, a ênfase do uso da força recai na dominação; quando o Estado tem legitimidade, mas a sociedade apresenta-se dividida e marcada por conflitos, a força é aplicada especialmente na repressão à criminalidade; em sociedades que denomina cidadãs, em que a criminalidade é restrita por outros mecanismos e o Estado goza de ampla legitimidade, o uso da força destina-se apenas à manutenção da tranquilidade pública. Essa distinção é especialmente importante no caso do Brasil, marcado nos últimos anos pela alternância entre regimes autoritários e formalmente democráticos: após o Estado Novo (1937-1945), seguiu-se um período de funcionamento regular das instituições políticas, interrompido pelo regime militar (1964-1985) e, gradualmente, recuperado.

Durante o regime militar, a atuação da polícia esteve voltada mais aos interesses da ordem pública e da estabilidade dos governos do

que à defesa da cidadania. À medida em que sindicatos, partidos políticos, associações de moradores, grupos religiosos, de mulheres e estudantes, entre outros, foram se organizando e fazendo suas vozes serem ouvidas, novas questões começaram a se constituir como temas de discussão, inclusive as referentes à atuação da polícia. Deve-se lembrar que esse processo de mudança é complexo, não podendo ser visto como linear e evolutivo, algo que tenha um resultado final já estabelecido e necessariamente positivo. Na verdade, é um processo que decorre do debate e da disputa entre os interesses de todos os grupos sociais, sem um sentido previamente determinado.

A atuação da polícia envolve, por um lado, as determinações legais quanto a sua organização, suas funções e a forma de desempenhá-las; por outro lado, também é orientada pelos conceitos socialmente estabelecidos a respeito de temas como o crime, os direitos dos cidadãos e o que é aceito como normal e adequado relativamente ao uso da força. Esses dois aspectos relacionam-se fortemente, pois as leis modificam-se à medida em que a sociedade assim o exige. Como resultado da efervescência social e política do período imediatamente posterior ao regime militar, surgiu a Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição cidadã, por incorporar uma série de direitos e garantias.

O artigo quinto da Constituição, que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos, teve importante repercussão no trabalho policial, especialmente por introduzir a necessidade de autorização judicial para as ações de busca e apreensão domiciliar (inciso XI: a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial), de violação do sigilo telefônico (inciso XII: é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal) e de prisão (inciso LXI: ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo

nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei). Em relação à prisão, foram estabelecidas algumas determinações que também vieram a modificar a ação da polícia, como a necessidade de imediata comunicação da prisão e do local onde se encontra a pessoa ao juiz competente e à família do preso ou à pessoa por ele indicada (inciso LXII), a necessidade de informar ao preso seus direitos, entre os quais o de permanecer calado, e de assegurar-lhe a assistência da família e de advogado (inciso LXIII)

Algumas determinações da Constituição opõem-se às noções de senso comum de parcelas importantes da população, como o inciso LXVI: "ninguém será levado à prisão ou nela mantido, quando a lei admitir a liberdade provisória, com ou sem fiança". A liberação de um infrator após um flagrante, por exemplo, costuma ser mostrada por programas de televisão como um fracasso da polícia, evidência da falta de rigor contra os "meliantes". Aliás, é esse mesmo estilo midiático que habitualmente desrespeita o direito à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas (inciso X) e o direito de ser considerado inocente até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória (inciso LVII).

Uma das garantias mais importantes foi estabelecida através do inciso LV: "aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes". Em relação ao inquérito policial, a implantação de fato desse direito, passados 21 anos de sua publicação, ainda provoca resistências, tendo sido aprovada em 2 de fevereiro de 2009 a Súmula vinculante nº 14, do Supremo Tribunal Federal, estabelecendo que "é direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa". A necessidade de uma manifestação explícita do STF mostra o quanto o tema ainda é polêmico, havendo forte resistência de uma parte dos policiais e de membros do Ministério Público contra uma forma de trabalhar que respeite o direito de defesa dos suspeitos.

Esse conjunto de medidas acarretou mudanças até mesmo atitudinais na prática policial. Enquanto o direito ao silêncio podia ser levado em desfavor do investigado, propiciando o indiciamento, agora a realização de diligências mais efetivas, buscando melhor definir a materialidade, a autoria e as circunstâncias do delito atribuído ao suspeito, é fundamental. Busca-se solidificar o sistema acusatório, em que cabe ao Estado provar a acusação, e ao acusado provar sua defesa, objetivando a prolação de uma sentença justa por um julgador alheio e imparcial.

A nova forma de trabalho da polícia civil, exigindo dos policiais mais conhecimento jurídico do que anteriormente, promoveu também uma mudança no perfil dos novos policiais. Indivíduos oriundos de grupos em posição social mais elevada passaram a ver na polícia civil um emprego menos desvalorizado, na medida em que os procedimentos arbitrários e com uso abusivo da força foram sendo substituídos por uma investigação mais pautada por normas públicas. O maior controle sobre os procedimentos de seleção, tornando os concursos públicos mais transparentes, também influenciou no sentido de aumento de ingresso de mulheres, anteriormente excluídas por mecanismos discriminatórios, tais como provas físicas muito exigentes, sem justificativa científica, ou entrevistas ditas "vocacionais" realizadas por pessoas sem qualificação específica. A situação econômica que o País passou a enfrentar desde a década de 1980, com a diminuição importante do emprego formal, substituído por relações precárias de trabalho, foi outro fator decisivo no sentido de valorizar as carreiras públicas, incluindo-se aí as carreiras policiais.

O conjunto de mudanças acima referido levou ao acirramento, a partir dos anos 90, do conflito entre modelos de atuação policial, tanto internamente às instituições policiais quanto no debate público. Enquanto uma parte da população brasileira luta por um Estado que defenda os direitos humanos, outra parte apoia o uso da tortura para obter informações e encara a pena de morte como instrumento válido para diminuir os índices de criminalidade, para citar apenas alguns aspectos desse conflito.

A expressão do debate dentro das instituições policiais é discreta, pelo menos em suas manifestações públicas. Além de constituir-se em traço fundamental da cultura policial, a discrição também se deve à subordinação das polícias ao Poder Executivo. A escolha da chefia de polícia, bem como das direções de nível intermediário, é feita livremente pelo governante estadual, normalmente apenas com a restrição de cargo (delegado de classe mais elevada, quase sempre). Assim, a instabilidade no cargo é uma forte influência sobre os chefes de polícia no sentido de não expor publicamente as divisões da instituição, procurando mostrar uma imagem de unidade e eficiência. Essa instabilidade também se transmite para baixo, ao longo de toda a hierarquia policial. Agentes e delegados podem ser transferidos de local de trabalho, e até de cidade, sem outro motivo além de uma alegada "necessidade de serviço". Abre-se, assim, uma possibilidade de utilização de atos administrativos como forma de pressão sobre os subordinados, levando-os a não discutir diretamente decisões ou posicionamentos dos quais discordem.

Ainda que não seja público, o debate em torno dos modelos de atuação policial é muito vivo. Além das disputas pelo acesso a cargos de poder dentro da instituição, os policiais, por meio de sua prática cotidiana, lutam pelo estabelecimento de algo que se pode chamar de "verdadeiro trabalho policial". Identificam-se, em linhas gerais, dois polos: os policiais que valorizam o conhecimento operacional e os que valorizam o conhecimento jurídico. Cada grupo, mesmo reconhecendo a necessidade de ambos os tipos de conhecimento no trabalho policial, procura apresentar-se como o mais importante, com ênfase em características como coragem, força física e autoridade, no primeiro caso, e capacidade intelectual no segundo. Despreza-se o polo oposto como algo secundário, ou seja, o esforço é no sentido de conseguir estabelecer sua habilidade específica como sendo a mais importante para a função policial.

Além das divisões internas, a polícia civil, enquanto instituição, também enfrenta disputas com outras instituições, especialmente a polícia militar e o ministério público. O campo institucional se mostra fértil para as *guerras de polícias*, quando se olha para o artigo

144 da Constituição Federal. O sistema policial ali estabelecido pode ser classificado de minimamente centralizado, porquanto reconhece órgãos de âmbito nacional, as polícias federal, rodoviária federal e ferroviária federal, com atribuições reduzidas no conjunto de todas as atividades que dizem respeito à segurança pública e repressão da criminalidade. Por outro lado, pode-se dizer que é um sistema amplamente descoordenado, quando reconhece as polícias estaduais (civil, militar e bombeiros militares) e faculta aos municípios a criação de suas guardas municipais, mantendo as polícias militares e bombeiros militares como *forças auxiliares do Exército*.

A manutenção desta dualidade fez por reconhecer a formação das identidades da polícia civil, vinculada ao Poder Judiciário, enquanto destinatário final de toda a sua atividade específica, e da polícia militar, construída através do tempo, vinculada ao Exército, à garantia e defesa do Estado.

A indefinição da legislação infraconstitucional e a busca de extensão do poder possibilita o que acima foi referido como *guerra de polícias.* A polícia rodoviária federal realiza atividades de investigação em todas as áreas de atribuições, tanto da polícia federal no contrabando e descaminho, como em outras de atribuição das polícias civis estaduais. A polícia federal, através de convênios, delega atribuições para as polícias civis estaduais, especialmente na investigação e a repressão do tráfico ilícito de drogas. A polícia civil invade as atribuições da polícia militar com o uso de viaturas caracterizadas e realização de *blitze*, em um verdadeiro processo de policiamento preventivo ostensivo, e as polícias militares buscam a realização do policiamento repressivo, com a feitura dos termos circunstanciados, investigação de delitos por meio de seus serviços de inteligência (inclusive com a solicitação de mandados de busca e apreensão ao Judiciário) e a difusão da pretensão de assumirem o *ciclo completo de polícia* e a lavratura do auto de prisão em flagrante pelo oficial de polícia militar.

A criação dos Juizados Especiais Criminais, a partir da Lei 9.099, de 1995, introduziu a possibilidade, questionada pelos policiais civis, de os próprios policiais militares que atendessem uma ocorrência de

menor gravidade responsabilizarem-se pelo termo circunstanciado. Antes disso, eles eram obrigados a acompanhar até uma delegacia de polícia as pessoas envolvidas em qualquer ocorrência, por mais simples que fosse (troca de ofensas entre vizinhos ou ameaças, por exemplo), desde que houvesse o desejo de se fazer um registro. Assim, o novo ordenamento liberou-os (e à população em geral) de um procedimento muitas vezes demorado, e liberou também os policiais civis de um atendimento considerado banal, deixando-os com mais tempo para os delitos de maior gravidade. O que poderia ser encarado como uma medida positiva, trazendo agilidade ao atendimento à população, foi percebido pelos policiais civis como uma invasão de sua esfera de competência pelos policiais militares e, em consequência disso, duramente criticado.

Em relação ao ministério público, dois são os pontos principais de conflito, cujas origens encontram-se no artigo 129 da Constituição. A exclusividade da titularidade da ação penal pública ao Ministério Publico pacificou a discussão em torno do rito sumário previsto nos artigos 531 a 540 do Código de Processo Penal e legislação correlata, que possibilitava a instauração do processo criminal por portaria do delegado de polícia, que em sua fase inicial exercia as funções de juiz e de promotor. Esta possibilidade restringia-se às contravenções penais e aos delitos de trânsito, sendo que a prática desta prerrogativa já vinha em crescente desuso face às discussões doutrinárias e jurisprudenciais, face ao conflito com o sistema legal – predominância do sistema acusatório – e da aplicação do princípio do juiz natural.

Essa mesma determinação, por outro lado, é o fundamento para que os agentes do Ministério Público defendam a possibilidade de presidir e conduzir investigações criminais, amparados na ideia de que "quem pode o mais pode o menos", ou seja, se titulares da ação penal pública também são titulares do poder investigatório, pois não dependem do inquérito policial para oferecer a denúncia, desde que tenham elementos de convicção necessários e suficientes. As polícias civis, por outro lado, defendem a exclusividade da investigação preliminar (inquérito policial) amparados no princípio da legalidade previsto no artigo 37 da Constituição, segundo o qual é permitido ao

particular fazer tudo o que a lei não proíbe, mas ao servidor público somente é permitido fazer o que a lei determina. A discussão está na esfera do Judiciário, com diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade em tramitação no Supremo Tribunal Federal, inclusive de iniciativa da Ordem dos Advogados do Brasil.

Contido no mesmo artigo 129 da CF, encontra-se outro móvel para a guerra institucional entre ministério público e polícias civis, que é o controle externo, previsto no inciso sétimo. Ambas as instituições o consideram um poder de domínio, a exercer e a rechaçar. Ambas as instituições têm argumentos que foram levados ao Supremo Tribunal Federal em ações ainda não julgadas.

Além das questões envolvendo disputas entre as instituições do campo da justiça criminal e das disputas internas pela definição do que seja o trabalho policial, a polícia civil também é influenciada pelas mudanças sociais. Nos últimos anos, criaram-se delegacias específicas para atendimento a crianças, adolescentes, idosos e mulheres, acompanhando o movimento de criação ou modificação de leis destinadas à proteção dessas parcelas da população. O preconceito de raça, cor ou etnia passou a ser considerado crime, sendo mais um exemplo de como a mobilização social resulta em mudanças na legislação. Tudo isso também implica um novo posicionamento dos policiais civis, muitas vezes despreparados para atender a um público que vai a uma delegacia para procurar a garantia de seus direitos plenos à cidadania, e não para registrar um delito "tradicional", como um roubo ou furto.

Outra mudança fundamental para a polícia civil, que está ainda em seus primeiros passos, é a institucionalização do debate sobre a segurança pública. Através da Secretaria Nacional da Segurança Pública (Senasp), organiza-se a Conferência Nacional de Segurança Pública, com a participação de todos os setores da sociedade. A segurança pública está deixando de ser um tema vinculado apenas aos policiais, passando a ser discutida, de forma organizada nacionalmente, por um público que inclui todos os interessados. É algo semelhante ao que aconteceu no período de redemocratização dos anos 80, mas com uma organização formal, que permite colocar lado

a lado, com o mesmo peso na discussão, representantes dos delegados de polícia civil, de associações de moradores, de professores e de profissionais do sexo, para citar apenas alguns grupos. Nessa nova instância, todos os policiais precisam aprender a organizar-se, a discutir seus problemas e apresentar propostas à população, abrindo-se a oportunidade de construção de uma polícia que, efetivamente, sirva e proteja a todos, e não apenas uma minoria.

4
Direitos Humanos e democracia no Brasil, perspectivas para a segurança pública

Fábio Silva Tsunoda[1]

Débora Cristiane de Almeida Borges[2]

Introdução

A derrocada do regime militar no Brasil anunciou as perspectivas de uma nova leitura da realidade social que incluiria a promoção dos direitos humanos em meio ao contexto democrático. Não restam dúvidas que consideráveis avanços ocorreram no sentido de garantir à população boa parte dos direitos que foram usurpados no período anterior. Alguns dispositivos, a exemplo da Lei de Segurança Nacional, foram desmantelados possibilitando o surgimento de espaços propícios para o exercício de direitos políticos. A disseminação de Organizações Não Governamentais, pluripartidarismo, direito de manifestação foram algumas das repercussões do surgimento desses espaços.

Entretanto, as iniciativas tomadas por parte do Estado foram insuficientes para proporcionar segurança a parcelas imensas da população; muitas pessoas permanecem em condições de fragilidade diante de um quadro de desigualdades complementado pela violência empreendida por agentes sociais ligados ou não ao Estado. Tais

---

1 Licenciado e Bacharelando em Ciências Sociais pela Unesp/Marília. É bolsista de Iniciação Científica da Fapesp e pesquisador do OSP.

2 Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Unesp, Marília e pesquisadora do OSP.

aspectos manifestam-se em delicados momentos, como na tentativa de defender os direitos de presos comuns ou reivindicar melhorias aos moradores de locais marginalizados pelos serviços públicos. De acordo com Bobbio (2004), se considerarmos os direitos humanos como direitos históricos o problema de sua fundamentação seria descartado, devido aos intensos momentos de mudança perpassados pela sociedade; desta forma, o grande desafio seria estabelecer formas de garantir estes direitos. Entretanto, o problema da proteção dos direitos humanos, que certamente avançou bastante, atinge sua relação com o regime democrático. As condições para a promoção de direitos humanos em democracias, sejam elas recém-formadas ou plenamente consolidadas, são muito maiores se comparadas com governos legalmente autoritários – a exemplo dos regimes militares presenciados na América Latina na segunda metade do século XX – ou totalitários, que vigoraram na Europa sob a face do nazismo, fascismo e stalinismo.

De toda forma, a democracia não é um valor isolado e completo e nem possui condições de promover condições mais justas de existência e cidadania. A possibilidade de não estar submetidos às graves violações de direitos humanos depende de sua efetivação, seja na agenda política governamental, seja nas ações promovidas pela sociedade civil. Neste sentido, o diálogo entre ambas as instâncias se fez bastante produtivo para definir os principais objetivos, articular medidas e soluções e construir uma cultura dos direitos humanos sólida e eficaz. O objetivo deste texto é apresentar este intenso debate sobre a relação entre os direitos humanos e a democracia, avaliando suas atuais condições por meio de um breve apontamento sobre a persistência da violência, física ou não, no contexto brasileiro e internacional, além de enfatizar a agenda política brasileira voltada a tais questões.

As diversas concepções de Direitos Humanos

Os direitos, na forma como são compreendidos atualmente, são uma construção da modernidade que está diretamente associada

ao sentimento de que as pessoas não podem dispor de uma esfera de proteção capaz de assegurar determinados valores ou interesses fundamentais. Embora muitas pessoas apresentem uma única e definitiva maneira de definir os direitos humanos, Dornelles (2006) defende que o conceito de direitos humanos é variável de acordo com a corrente doutrinária e ainda do modelo sociopolítico-ideológico que se tenha. Dessa forma, o autor discorre que as três grandes concepções que fundamentam filosoficamente os direitos da pessoa humana propõem:

– Uma visão idealista, a qual identifica os direitos a valores superiores informados por uma ordem transcendental. Podem se apresentar tanto como manifestação da vontade divina (no feudalismo), como decorrente da razão natural humana (a partir do século XVII, com a Escola do Direito Natural).
– Uma concepção positivista, na qual os direitos são fundamentais e essenciais desde que reconhecidos pelo Estado por meio de sua ordem jurídica positiva. Cada direito somente existe quando está escrito na lei.
– Uma concepção crítico-materialista, que se desenvolveu durante o século XIX, partindo de uma explicação de caráter histórico-estrutural para fundamentar os direitos humanos.

A ideia contemporânea de direitos humanos, portanto, surge como reação histórica à capacidade humana de autodestruir-se, conforme demonstrado pelo Holocausto e outras barbáries, como os campos soviéticos de trabalho forçado e a bomba atômica. Os direitos humanos são tão relevantes que se sobrepõem as demais ordens de valores, denotando a necessidade de conciliação entre direitos. Um exemplo é o direito de não ser torturado, que se coloca como um obstáculo absoluto face aos interesses do Estado de descobrir um crime. Algumas críticas são apontadas à ideia de direitos humanos, como o fato de fundamentar-se numa razão abstrata, além de terem pretensões universalistas e absolutas.

As grandes convenções e os pactos internacionais

Em 1948, foi elaborada a Declaração Universal dos Direitos Humanos que, estabelecia o conteúdo dos direitos humanos a que se submetia o Estado que se tornasse parte das Nações Unidas e, portanto, aderissem a Carta das Nações Unidas. Essa Declaração de 1948 foi completada em 1966 por dois pactos aprovados pela Assembleia Geral das Nações Unidas: a Convenção Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais e a Convenção Internacional de Direitos Civis e Políticos.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos surgiu com o objetivo de estabelecer um novo horizonte ético no mundo pós-guerra, a partir do qual a relação dos Estados com seus cidadãos pudesse ser julgada por um paradigma externo ao próprio direito do Estado. De 1945 a 1990, foram aprovados dez documentos entre declarações, convenções e pactos que constituíram um sistema global de proteção aos direitos humanos (International Bill of Rights), todos eles ratificados pelo Brasil. Entre 1992 e 1995, quatro documentos (três convenções e um pacto adicional) aprovados em uma Conferência Interamericana em São José, na Costa Rica, e pela Organização dos Estados Americanos (OEA), e ratificados pelo Brasil, criaram um Sistema Regional Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos (Gorender, 2003).

Em nível global, temos a criação de diversos órgãos com poder jurisdicional e tribunais internacionais de direitos humanos. Tanto a ONU, quanto a Unesco e a OIT são órgãos promotores dos direitos e garantias fundamentais. Além disso, há sistemas regionais de proteção aos direitos humanos, sendo os mais desenvolvidos o sistema europeu e americano. Ainda merece atenção o direito internacional humanitário, estabelecido a partir das Convenções de Genebra (1949), que buscam dar proteção às pessoas submetidas a conflitos armados. Houve um avanço enorme nos últimos anos, principalmente a partir da Conferência Mundial de Direitos Humanos realizada em Viena, em 1993. Bem como a criação de um Alto Comissariado para Direitos Humanos, que tem por função articular as ações das Nações

Unidas nesta esfera e do Tribunal Internacional Criminal, a partir das experiências dos Tribunais de Ruanda e da Ex-Iugoslávia. Desta forma, o sistema global, em 1998 adotou parâmetros normativos e agências fiscalizadoras (comitês e comissões), fortalecendo o sistema das Nações Unidas. O Tribunal Penal Internacional foi criado para o julgamento do crime de genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra.

Um destaque especial deve ser feito à Corte Interamericana de Direitos Humanos estabelecida em 1969 através da Convenção Americana de Direitos Humanos. A Corte Interamericana de Direitos Humanos é um autêntico tribunal cujas decisões podem fazer cessar uma situação de lesão aos direitos protegidos pela Convenção, como a tortura, prisão ilegal e outros.

A trajetória histórica dos Direitos Humanos

Os direitos humanos avivaram-se para o mundo em seu formato atual efetivamente após o fim da Segunda Guerra Mundial (1945) e, consequentemente, com a derrocada dos regimes totalitários que estiveram presentes na Europa na primeira metade do século XX. Atormentados com o possível retorno dos horrores presenciados neste período, a comunidade mundial criou mecanismos de proteção contra esta hipótese. O mais emblemático deles corresponde à criação da Organização das Nações Unidas (ONU).

Com os objetivos de manter a paz e a segurança internacionais, desenvolver relações amistosas entre nações e conseguir cooperação internacional para resolver problemas socioeconômicos, culturais e humanitários, a ONU projeta-se como um organismo de alta relevância para as relações internacionais. Dando continuidade ao projeto, em 1948 foi assinada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, documento-base que serve de referência para as ações ligadas à temática. Neste processo, ressalta-se também a importância da Conferência de Viena (1993), que deferiu legitimidade aos insti-

tutos internacionais nos assuntos humanitários, prevendo inclusive possíveis sanções à soberania nacional com o intuito de promover os direitos humanos (Koerner, 2003).

A Conferência de Viena, dentre muitos aspectos importantes que envolveram seus debates, legitimou o papel das Organizações Não Governamentais, mencionando as importantes contribuições na educação e conscientização dos direitos humanos (Alves, 2008).

Segundo Dornelles (2006), o conjunto dos Direitos Humanos é classificado em três gerações. A primeira dimensão é a das liberdades individuais, ou seja, os chamados direitos civis. São as liberdades conquistadas no século XVIII, com o advento do liberalismo. Trata-se das liberdades de locomoção, propriedade, segurança, acesso à justiça, associação, opinião e expressão, crença religiosa, integridade física. A segunda dimensão são os direitos coletivos, ou seja, os direitos de natureza social que estão ligados principalmente ao mundo do trabalho como o direito ao salário, jornada fixa, seguridade social, férias, previdência etc.; além dos direitos à educação, lazer, saúde, habitação e segurança. Atualmente, são reconhecidos como "direitos ao cidadão".

Enfim, a terceira geração trata dos direitos dos povos ou direitos da solidariedade como a defesa ecológica, a paz, o autodesenvolvimento, a autodeterminação dos povos, a partilha do patrimônio científico, cultural e tecnológico. O autor observa que não se pode tratar hierarquicamente os direitos humanos, pois não existe contradição entre cada geração do desenvolvimento do conteúdo dos direitos fundamentais. Todos os direitos são legítimos e justos.

Direitos humanos x direitos de cidadania

Os direitos humanos são aqueles direitos fundamentais, ditos naturais, pois parte da premissa do direito à vida, que decorre do reconhecimento da dignidade de todo ser humano. Ainda, independem de uma legislação específica para serem invocados e são universais, acima das fronteiras geopolíticas.

Já os direitos de cidadania, também filiados a mesma experiência histórica, são estabelecidos pela ordem jurídica de um determinado Estado e, juntamente com os deveres, restringem-se a seus membros (Soares, 2004).

Os direitos humanos acentuam a dinâmica dos direitos de cidadania devido a seu caráter transnacional. Além disso, os direitos humanos têm o potencial de serem ampliados socialmente na medida em que é por sua linguagem que se expressam as insatisfações e as demandas pelo reconhecimento das identidades e dos interesses dos agentes sociais (Koerner, 2003).

Os Direitos Humanos no Brasil

No Brasil, a Constituição de 1988 além de reproduzir a lógica da Declaração Universal de Direitos Humanos e dos demais instrumentos internacionais de proteção da pessoa humana, vai ampliar e atualizar seus ideais.

Isso porque os governos civis incluíram legalmente o País no sistema internacional de proteção aos direitos humanos, bem como colocaram em prática iniciativas, por vezes intermitentes e interrompidas, de uma nova abordagem oficial em relação aos direitos e às garantias constitucionais e às violações dos direitos humanos (OSP, 2007).

A Constituição de 1988 caracterizou a segurança como um problema de políticas públicas. Consequentemente, houve a incorporação de muitos dos direitos individuais que foram violados sistematicamente no período da ditadura militar. Os direitos à vida, à liberdade e à integridade pessoal foram reconhecidos, e a tortura e a discriminação racial passam a ser consideradas crimes.

O governo de Fernando Henrique Cardoso criou o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), em 1996, vinculado à Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça (SEDH/MJ). Sua formulação incidiu fortemente sobre os direitos civis e políticos, minimizando os direitos sociais, econômicos e culturais, que só foram incorporados ao PNDH em 2002 (Almeida, 2004).

O estado de São Paulo também estabeleceu um Programa Estadual de Direitos Humanos (1997/1998) que define princípios, estabelece prioridades e apresenta propostas de ações governamentais para proteção e promoção dos direitos humanos em São Paulo. Para divulgação das propostas de ações do governo paulista criou-se uma cartilha intitulada Cidadania – Verso e Reverso onde podem ser encontradas as legislações fundamentais no tocante aos direitos humanos.

Dentre as experiências implementadas no País, destacam-se os projetos financiados pelo Poder Público e geridos por organizações da sociedade civil, implementados principalmente nas áreas com maiores índices de violência e exclusão social.

Graves violações de direitos humanos no século XIX

O conturbado cenário que envolve as violações de direitos humanos apresenta fatos que explicitam a condição de fragilidade que uma parcela significativa de seres humanos está submetida. A pobreza talvez seja o fator que possui maior abrangência em termos geográficos e humanos no mundo e, a partir dela, outras complicações para a instauração do Estado de Direito aparecem. De acordo com o Relatório Mundial de Violência contra Crianças, 5,7 milhões de crianças estão submetidas ao trabalho por dívida, 1,8 milhão se prostituem e 1,2 são vítimas de tráfico humano. Além disso, o sistema jurídico é capaz de conceder proteção contra castigos físicos a apenas 2,4% de crianças no mundo (Cf. Pinheiro, 2008).

Além dos acontecimentos imediatamente iniciados pela defasagem dos direitos econômicos e sociais, também podemos constatar, com uma incidência assustadora, sucessivas violações de direitos civis. A versão do Relatório Mundial da Human Rights Watch (HRWWR) publicada em 2008 indica uma série de violações de direitos humanos deferidas em todo o mundo. Problemas com o aparelho eleitoral, que vão desde fraudes no processo a sua inter-

rupção legislativa, bloqueando manifestações da oposição, foram encontrados na Nigéria, Cazaquistão, Azerbaijão, Malásia e Cuba. Neste sentido, diversos países do Leste Europeu presenciaram o assassinato de líderes políticos por seus adversários.

Os dispositivos autoritários também se alastraram para impedir a ampliação do debate público acerca das questões políticas mais polêmicas. Segundo o HRWWR, na Rússia e Venezuela presenciou-se a imposição de censura na mídia, além de que na Malásia e Zimbábue houve proibições de comícios dos opositores políticos do governo. Em alguns países, novamente a exemplo da Rússia, leis severas passaram a regulamentar a atuação de Organizações Não Governamentais, exigindo relatórios anuais e compromissos com o governo. Por meio destas constatações, podemos direcionar o argumento em dois sentidos, que reflete uma perspectiva mais ampla da democracia pelos paradoxos salientados por versões um pouco mais limitadas.

O sentido da democracia é, muitas vezes, construído pela perspectiva da política; desta forma, as garantias democráticas estariam restritas a seu caráter estrutural, ou seja, processos eleitorais transparente, eleições diretas, presença de assembleia legislativa etc. Em contrapartida, mediante as transformações históricas ocorridas no século XX, surgiu uma perspectiva em que as democracias plenamente consolidadas deveriam apresentar, além desses mencionados, condições como justiça social, igualdade econômica e liberdades civis.

Se analisados conjuntamente, os dois relatórios acima mencionados podem colaborar para se pensar nos grandes desafios da efetivação democrática e, consequentemente, dos direitos humanos enquanto proposta de política social. As questões referentes à pobreza desencadeiam processos em meio às relações sociais que criam ambientes propícios para a violência contra indivíduos e sociedade. E este fato pode ser transferido para outras instâncias institucionais, a exemplo do sistema eleitoral, comprometendo plenamente qualquer ideia de democracia que exista. A importância de assumir o problema desta forma diz respeito à possibilidade de reiterar a necessidade de pensar a democracia não como um regime acabado, mas sim apto a receber as reivindicações por justiça, paz e segurança.

Políticas públicas de segurança e Direitos Humanos no Brasil

A afirmação dos direitos humanos envolve a resolução de problemas como a criminalidade, a violência urbana, a impunidade e a discriminação. No Brasil, até mesmo a democracia formal não foi capaz de acabar com a prática de violação aos direitos. Isso porque são décadas de descaso político em relação à aplicação dos direitos humanos no âmbito do emprego, moradia, saúde e educação para os pobres que fizeram o quadro de criminalidade se agravar ainda mais (Soares, 2004).

De um lado, segundo o autor, as instituições de segurança pública e a justiça criminal se mostram incapazes de incorporar, em suas práticas cotidianas, o respeito a padrões mínimos de direitos humanos. Por outro lado, tornou-se costumeiro associar direitos humanos aos direitos dos bandidos, demonstrando a ideia deturpada e ambígua de direitos humanos que os noticiários divulgam para a sociedade brasileira.

A divulgação da ideia de que proteção dos direitos individuais e coletivos e o pleno exercício da cidadania são uma forma de associação ao crime, de privilégio aos bandidos e de "boa vida" aos presos denotam uma realidade que não é vivida pela maioria marginalizada da sociedade brasileira (Dornelles, 2006).

Nesse sentido, os meios de comunicação ao estigmatizar os direitos humanos contribuem para espetacularizar a realidade, simplificam-na e retirando o sentido histórico da violência e criminalidade no Brasil. Isto significa que nosso legado de banalização da vida, naturalização da morte e da cultura da impunidade advém de uma cultura particular que, inclusive conformam os processos de institucionalização da violência. Pois foram três séculos de colonialismo e um passado escravocrata recente, marcado por relações fortemente hierarquizadas, autoritárias e arbitrárias, enraizada em uma concepção patrimonialista (Almeida, 2004).

O aprofundamento do respeito aos direitos fundamentais no Brasil, dependem simultaneamente, da eficiência da prática policial

e da incorporação do primado da universalidade da lei aliado à maior eficácia da política social como forma de prevenção primária do crime. Tecnicamente, o gradiente de uso da força, além de ser o método apropriado às ações policiais, corresponde também à aplicação prática dos direitos humanos, os quais incluem a legítima defesa. Nesse sentido, a experiência internacional demonstrou que a polícia só pode ser eficiente se contar com a confiança da população, uma vez que necessita de dados, denúncias, registros de ocorrência e orientações sobre a microdinâmicas dos crimes (Soares, 2001).

O autor argumenta ainda que a melhoria da segurança pública no Brasil depende de mudanças organizativas no sentido de planejar e avaliar as políticas públicas de segurança. Inclusive porque muitas variáveis podem desempenhar um papel significativo nas alterações das taxas de criminalidade, dependendo dos tipos de crime.

O País conta com cerca de 500 mil pessoas empregadas nos serviços públicos de segurança. São profissionais armados, equipados e dotados de certa autonomia para interpretar as leis e aplicá-las. Embora a organização e operação da polícia não influenciem na prática dos criminosos, certamente produziria consequências para o resultado agregado da produção criminal (Soares, 2001).

Nesse sentido, as políticas de segurança podem ser relevantes mesmo que só consigam produzir resultados no âmbito do desempenho policial. A principal medida, segundo o autor, deve ser o controle das ações ostensivamente criminosas dos policiais corruptos, como os sequestros.

Algumas especificidades devem ser consideradas para fins de uma melhor compreensão deste episódio no Brasil que repercute até os dias atuais. O fim do regime militar (1964-85) foi acompanhado de um significativo aumento nas taxas de criminalidade, fato que repercutiu nos levantes sociais reivindicando maior rigor nas políticas de segurança pública (Caldeira, 2000). Neste mesmo período, houve um decréscimo das taxas de crescimento econômico do País vistas no período ditatorial, provocando aumento dos desempregados e, consequentemente, da pobreza. Estes fatos comprometem até mesmo a consolidação democrática, pois "liberou" os agentes de segurança

pública a realizar graves violações de direitos humanos em nome da ordem social, sendo que os mais desfavorecidos tornaram-se o alvo por excelência desta política securitária.

O processo de democratização brasileira, que envolveria a erradicação das desigualdades sociais, observou como agravante no aumento da violência letal gratuita e, consequentemente, nas graves violações de direitos humanos (Cardia et al., 2003). Ao Estado brasileiro apenas tardiamente foram incorporados projetos de gestão pública que enfatizassem a promoção de garantias para a pessoa humana. Em 1996, durante o primeiro mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1994-1997), ocorreram debates acerca da temática; neste, foi criado o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH I) que enfatizou em suas diretrizes a luta por direitos civis e políticos. Diante da iminência de realizar-se a redemocratização e de reparar os danos causados pelo governo ditatorial, a prioridade deste projeto correspondeu às violações legadas por este (Pinheiro & Mesquita Neto, 1997). Ao PNDH atribuiu-se a responsabilidade de articular instituições e representantes tanto do poder público quanto da sociedade civil para fins de monitoramento, avaliação, discussão e promoção das práticas de direitos humanos.

Prosseguindo com o projeto de dar mais importância aos direitos humanos, mas agora já no mandato final do governo Fernando Henrique Cardoso, (1998-2001), em 2000 foi criado o segundo Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH II) que, em respostas às críticas efetuadas ao projeto anterior, priorizou a abordagem aos direitos sociais, econômicos e culturais. Incentivos como os de produção de relatórios, de participação dos estados para adotar políticas voltadas à área e de criação de organizações participativas para os devidos fins que estiveram presentes no PNDH I, são retomados neste novo projeto. Neste contexto de avanços no âmbito governamental, em 2003 foi criada a Secretaria Especial de Direitos Humanos, que tem por objetivo assessorar a presidência da república na promoção dos direitos humanos.

Conclusão

O intenso debate em que os direitos humanos está envolto implica inúmeras perspectivas acerca de sua validade, formas de implementação e os reais objetivos. Mesmo diante desta dificuldade de compreensão, as possibilidades de defendê-lo são pautadas pelo respeito à dignidade da pessoa humana. Este preceito constrói o debate acerca de sua utilização em torno da proposta de construir condições sociais e individuais suficientemente capazes de expandir a cidadania para todos os seres humanos.

Neste sentido, Hannah Arendt (1989) pensa a cidadania como "o direito a ter direitos", uma vez que a igualdade em dignidade e direito dos seres humanos não é um dado, mas sim construído através da convivência coletiva que reivindica acesso ao espaço público comum (Lafer, 1988). Tais pressupostos teóricos estimularam diversos trabalhos de pesquisa que discutem a validade dos direitos humanos enquanto elemento de auxílio para a construção da cidadania. No Brasil, obras importantes possibilitaram reflexões conjuntas desta temática com o regime militar. Podemos destacar a relevância de *A violência brasileira, Democracia, Violência e Injustiça, A Democracia no Brasil*: dilemas e perspectivas, que seus conteúdos apontam tanto para o momento político da transição democrática quanto para o início de uma larga produção científica brasileira sobre segurança pública e violência.

A intenção deste breve ensaio foi indicar a ampla discussão que perpassa o papel dos direitos humanos, em seus aspectos teóricos, históricos, empíricos e políticos. Desta forma, é importante constatar que, diante das dificuldades de compreensão e efetivação, os direitos humanos são umas das questões mais problemáticas da atualidade. Porém também é preciso constatar os avanços, ainda que tímidos, em sua promoção e proteção, como os exemplos dos PNDH I e II no Brasil e a produção de relatórios específicos que tornam públicos os desafios existentes na democracia.

Embora tenham ocorrido tantas conquistas em todas as áreas da atividade humana, a questão dos direitos humanos é extremamente

complexa visto que há países no Ocidente que ainda aceitam a pena de morte (como os Estados Unidos) e não toleram a tortura, o castigo cruel ou degradante. Além disso, nem mesmo o pior dos criminosos pode perder o direito de reconhecimento de sua dignidade de ser humano. Não basta que os direitos humanos estejam inscritos nas leis brasileiras. É necessário que se garanta verdadeiramente as condições para o exercício desses direitos enunciados (Dornelles, 2006). Além disso, como a questão dos direitos humanos faz parte de nosso cotidiano, não devemos tratá-la de forma parcelada, estanque. A todo instante, a sociedade civil deve estar em alerta contra as distintas formas de violações dos direitos humanos.

5
A violência policial como teste às políticas de segurança pública

Luís Antônio Francisco de Souza[1]
Débora Cristiane de Almeida Borges[2]

Introdução

A discussão sobre a consolidação da democracia no Brasil atinge um ponto crítico quando o assunto volta-se para a polícia e policiamento. A Constituição Federal do Brasil colocou a segurança pública como direito do cidadão e dever do Estado. Também colocou ênfase especial nas instituições policiais para a manutenção da ordem e da segurança públicas. Mas as deficiências das polícias saltam evidentemente aos olhos de qualquer cidadão e, para tornar o problema mais sério, a ineficiência é acompanhada de perto da violência policial e do uso de métodos considerados ilegais na investigação criminal.

No Brasil, apenas recentemente começaram a surgir pesquisas acadêmicas enfocando problemas do funcionamento das instituições jurídico-policiais. Até metade da década de 1970, pouquíssimos pesquisadores da área de sociologia se aventuravam a desbravar o campo das práticas policiais. Há várias razões para que isso ocorresse. Uma delas, sem dúvida, era que o interesse dos sociólogos estava voltado

---

1 Professor-assistente doutor em Sociologia na Unesp, *campus* de Marília. Coordenador científico do Observatório de Segurança Pública.

2 Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Unesp, Marília e pesquisadora do OSP.

mais diretamente para as estruturas institucionais que tinham aberto papel de repressão dentro da ditadura militar, iniciada com o golpe de 1964 e encerrada em 1985, com a eleição indireta de Tancredo Neves à presidência da República. Portanto, os pesquisadores estavam mais interessados em desvendar o papel que setores do Exército brasileiro desempenhavam na manutenção da ditadura e o papel que órgãos como o Departamento de Ordem Política e Social, DOPS, tinham na repressão, ameaças e tortura de supostos dissidentes políticos. Por outro lado, as polícias militares, sobretudo as Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar, ROTA, criadas com amplo mandato para combater as guerrilhas urbanas, enquanto instituições repressivas, não estavam abertas para pesquisadores. Enfim, antes dos anos 80, não havia clima institucional nem intelectual que motivasse o surgimento de pesquisas sociológicas sobre a ação das polícias.

Com o processo de redemocratização em curso – sobretudo após a promulgação da Constituição Federal, em 1988 – um novo quadro institucional passou a ser construído. Contudo, as polícias pareciam pouco afeitas a incorporarem as mudanças exigidas pela nova ordem constitucional que procurava colocar os discursos dos direitos como base de sustentação do edifício democrático. A aparente inconsistência entre os preceitos e garantias constitucionais e a prática pouco transparente das polícias, provocou um considerável aumento de interesse no estudo das instituições policiais. Na imprensa brasileira, eram comuns os relatos a respeito da violência policial e do envolvimento de policiais com o crime organizado e com a corrupção.

Duas explicações apareciam frequentemente para dar conta das denúncias veiculadas pela imprensa. Os representantes do governo e da polícia afirmavam que a violência policial decorria do aumento da violência do crime da formação inadequada dos policiais. Em geral, os atos ilícitos cometidos pela polícia eram reputados a apenas uma ínfima parcela dos policiais. Os pesquisadores afirmavam que a violência e a corrupção decorriam do legado do regime militar, do entulho autoritário.

É certo, de qualquer forma, que a queda da ditadura militar e a volta da democracia coincidiam com um período extremamente tenso

da história brasileira. Já em finais da década de 1970, vivíamos um período de profunda recessão econômica, cujos principais reflexos eram o desemprego, a miséria urbana e rural, o processo inflacionário, o aumento da dívida externa e constantes arrochos provocados nos salários dos trabalhadores. Cada vez mais, o processo de repressão política, de censura à imprensa e de suspensão de direitos políticos deu espaço para a redemocratização.

Mas os problemas sociais criados ao longo de anos de desigualdade econômica e de corrupção política, característicos da ditadura, foram se agravando. O recém-implantado regime democrático tinha, portanto, em sua agenda, resolver os problemas legados pelo regime militar. Mas a democracia não havia aparelhado as polícias para cumprir seu papel dentro de um quadro de crise econômica e de garantias constitucionais ampliadas. As polícias, que deveriam ser a porta de entrada do sistema de justiça criminal, acabaram sendo um dos fatores que contribuíam para o aumento das tensões sociais.

A violência policial no Brasil

A violência no Brasil possui graus acentuados de institucionalização, seja porque decorre frequentemente dos agentes públicos, seja porque está incrustada nas várias esferas do poder público, seja por se apoiar na complacência e na omissão do Estado.

A violação aos direitos humanos, no Brasil, é demonstrada principalmente pela violência oficial que se apresenta nas formas de tortura, detenção arbitrária, bem como no ato de impunidade do comportamento policial arbitrário. "Os assassinatos extrajudiciais são chocantemente comuns, inclusive o assassinato de meninos de rua por policiais fora de serviço e a repressão aos trabalhadores rurais em luta por terra e por direitos trabalhistas no Nordeste" (Pinheiro, 1997, p.44).

Para o autor, os mais afetados pela violência arbitrária são os desempregados e os marginalizados que tanto aparecem como vítimas da violência policial como de crimes comuns contra a vida e a propriedade.

Almeida (2004), por sua vez, vai considerar que a relação entre pobreza e criminalidade é equivocada, porque a violência encontra, anteriormente, um quadro de extremas desigualdades produzidas e processadas no conjunto contraditório das relações sociais fundamentais. Ou seja, o Brasil apresenta desigualdades estruturais que imbricam as condições de classe, de gênero e as raciais, de forma que as classes subalternas além de sofrerem a violência diária das desigualdades sociais são atingidas por práticas de extermínio e de execução sumária.

Dessa forma, para Almeida, não há consistência dos elementos analíticos que estabelecem a conexão entre a criminalidade e a pobreza urbana. Há um contexto geral violento se isola e se focaliza a realidade das áreas pobres (favelas e periferias), o que dá crédito a hipótese dessa associação.

Além disso, conforme a autora, uma das dinâmicas fundamentais é a oposição trabalhador x bandido, que vinculada à concepção presente no senso comum sobre as ameaçadoras classes perigosas, constroem e atualizam a visão de uma aliança exclusiva entre os habitantes das periferias e o narcotráfico. Por outro lado, a justiça criminal no Brasil tem caráter altamente classista basta analisar os censos penitenciários para verificar que os segmentos das classes subalternas constituem quase a totalidade da população carcerária.

Tal associação ideológica posiciona as classes subalternas em torno de comportamentos de discriminação e repressão, enquanto a criminalidade que vitima as classes média e mais abastadas é a que ganha maior visibilidade nos meios de comunicação, que gera protestos e mobiliza os formuladores e gestores de políticas de segurança pública, favorecendo a naturalização da vinculação reducionista e simplista entre pobreza e criminalidade (Almeida, 2004).

As forças policiais militarizadas do Brasil, que surgiram sobre os governos militares, estão entre as mais assassinas do mundo. Sendo que os crimes praticados por policiais militares podem decorrer de ação isolada ou mesmo de grupos de extermínio.

Nos últimos vinte anos, o debate sobre as mortes ocorridas em ações da Polícia Militar foi pautado pela tese da persistência do

autoritarismo, pela impunidade proporcionada pela Justiça Militar, pela suposta legitimação das ações violentas da polícia por parte do público e pela necessidade de julgamento dos policiais considerados violentos. Nos anos 90, houve considerável esforço para que o julgamento dos policiais da justiça militar para a justiça comum.

Em 1995, de fato, os homicídios cometidos por policiais militares passaram à jurisdição da justiça comum. O indiciamento e a investigação desses crimes passaram a ser divididos entre a corregedoria da polícia militar e o delegado de polícia. Os homicídios praticados por policiais militares em serviço ou em que há utilização de arma da PM são apurados tanto pela Polícia Civil quanto pela Militar. Os inquéritos da Polícia Civil são distribuídos às Varas Criminais, mas os inquéritos da Polícia Militar, por versarem especificamente sobre o homicídio, são distribuídos à Justiça Militar que os remete às Varas do Júri caso haja indícios de crime doloso contra a vida (Mesquita Neto, 1999).

Não obstante, a Corregedoria Militar classifica esses crimes como "resistência seguida de morte" e não como homicídios. Essa tipificação não encontra correlação no Código Penal Brasileiro. Olhando mais de perto, a "resistência seguida de morte", segundo a lógica processual, implica três delitos: o fato gerador da ação policial; a resistência à prisão e o homicídio cometido pelo policial. Durante a instrução do inquérito, as provas não são coletadas de forma independente e a conduta do policial não acaba sendo investigada. Na verdade, a investigação e as peças probatórias apontam sistematicamente para a culpabilidade do criminoso morto. O Ministério Público, que no Brasil tem o papel de zelar pelo interesse público e pela regularidade processual, em geral, tem se posicionado: a) pelo arquivamento dos autos em função da morte do agente, b) denúncia dos criminosos que sobrevivem à ação policial; c) requerimento de remessa da cópia dos autos à Vara do Júri, para apreciação do homicídio. Segundo a lei brasileira, os homicídios dolosos devem ser distribuídos às varas do Júri. Contudo, as resistências seguidas de morte são distribuídas às varas criminais comuns, ferindo o preceito legal. Dados da Ouvidoria de Polícia do estado de São Paulo

mostram que, em média, apenas metade dos homicídios envolvendo policiais chega às Varas do Júri. Desses três quartos são arquivados, alegando-se a tese da "legítima defesa" ou do "estrito cumprimento de dever legal".

A violência letal da polícia de São Paulo está abaixo do número recorde de 1.421, no ano de 1992. Mesmo assim, os índices sofreram forte crescimento no ano de 2000, quando foram mortos 837 indivíduos em ações policiais. Em 2007, foram contabilizadas 444 mortes. Não obstante, a análise da violência policial não deve se deter a esses números. Por exemplo, a violência policial está ligada ao aumento das mortes violentas nas periferias e nas regiões metropolitanas das principais capitais do Brasil, já que policiais têm participação em grupos de extermínio, de execução sumária ou de milícias. As chacinas em São Paulo vêm crescendo. Foram registradas 34 chacinas, contabilizando um total de 134 mortes, em 1994. Entre maio de 2006 (quando ocorreu o pico de mortes no rastro da reação contra os ataques do PCC) até dezembro de 2007, a Ouvidoria de Polícia registrou 166 ações classificadas como execução sumária ou chacina, que vitimaram 355 pessoas em todo o estado. O problema da persistência da violência na sociedade brasileira contemporânea provoca perplexidade, na medida em que o País viveu nos últimos anos uma relativa estabilidade econômica que não foi seguida necessariamente pela paz social.[3] Além disso, é notório o uso constante e excessivo da força física nas operações de despejo de sem-teto e de sem-terra, bem como no policiamento de choque em manifestações e greves (Mendonça, 2008).

Enquanto a violência policial continua sendo um problema de difícil solução no Brasil contemporâneo, as elites da segurança pública continuam afirmando a necessidade de ampliar o sistema policial para

---

3 O Brasil ocupa o 70º lugar no *ranking* mundial do IDH, apresentando um índice de 0,800, que é considerado alto pelo PNUD. O país apresenta melhoria constante em seus indicadores sociais desde o ano de 1975. As regiões metropolitanas mais violentas do Brasil não podem ser consideradas as mais pobres. Recife, Vitória; Rio de Janeiro e São Paulo apresentam indicadores sociais considerados satisfatórios se comparados a outras regiões do País.

uma repressão qualificada da criminalidade. Mas é exatamente em relação ao crime que as polícias têm sua eficácia e seu sucesso mais questionados. Os índices de solução de crimes são muito baixos. Os recursos cada vez maiores dirigidos para a implementação de táticas para a prevenção eficaz do crime também oferecem resultados insatisfatórios. Os estudiosos sobre o assunto não chegaram a nenhum consenso quanto à capacidade das polícias em controlar e, muito menos, em diminuir a ocorrência de crimes. Mais ainda, não há nenhuma prova de que o investimento em tecnologia tenha sido o principal responsável pela diminuição da violência policial ou da redução das taxas de criminalidade atualmente experimentada nas principais cidades norte-americanas (Bayley, 1994; 1998; Brodeur, 1994).

A polícia do estado de São Paulo tem apresentado altas taxas de prisões. Mesmo assim, as taxas de criminalidade continuam altas, exceção aos casos de homicídios. A polícia parece ineficaz na contenção dos chamados crimes contra o patrimônio. O resultado dessas medidas de detenção é que o sistema penitenciário do Estado passou a sofrer com a superpopulação. O estado de São Paulo conta com 144 presídios e a construção de mais 60 unidades já está prevista em orçamento. O mesmo raciocínio está valendo para as unidades de detenção de jovens em conflito com a lei. Além do uso excessivo de medidas de encarceramento, na instituição ainda vigora situação de ilegalidade que marca as relações (agressões, drogas e acertos) entre os funcionários e os adolescentes.

Das pesquisas realizadas até o presente momento, é possível indicar algumas conclusões principais: 1) É muito difícil coletar dados sobre as ocorrências policiais envolvendo morte, sobretudo os procedimentos de investigação; 2) Há evidente, e estranha, desproporção entre pessoas mortas e feridas, em decorrência da ação policial; 3) É baixo o índice de perícias realizadas nos locais dos incidentes; 4) É baixo o índice de recolhimento das armas de fogo utilizadas nos eventos; 5) É baixo o índice de perícias realizadas nessas armas; 6) Na maioria dos casos, não há testemunhas que não sejam policiais; 7) A maioria das mortes de não policiais ocorreu em hospitais; 8) Não houve uma adequada preservação do local do crime; 9) A maioria das

mortes de policiais ocorreu nas folgas; 10) É evidente a desproporção entre não policiais e policiais mortos.[4]

Violência policial: entre a punição e o controle

O debate sobre as mortes ocorridas em ações da polícia militar tem sido direcionado para a mudança do julgamento dos policiais da justiça militar para a justiça comum (Mesquita Neto, 1999). Mas a mudança não foi suficiente. Estudos realizados pela Ouvidoria das polícias de São Paulo têm demonstrado que a prática da corregedoria militar em classificar esses crimes como "resistência seguida de morte", além de já conter uma avaliação prévia que inocenta o policial, tem provocado erros de distribuição dos processos no poder judiciário. Esse tipo "resistência seguida de morte" não existe no Código Penal Brasileiro, e ele consiste, na verdade, em dois tipos penais, homicídio e resistência. Segundo a lógica processual, portanto, três delitos deveriam ser objeto de processo: o crime gerador da ação policial; a resistência à prisão e o homicídio cometido pelo policial. Além dos problemas relativos à distribuição, não são produzidas, durante a fase do inquérito, provas sobre a conduta do policial. Mesmo quando são anexados laudos, o que nem sempre ocorre, eles são peças probatórias extremamente frágeis.

A Ouvidoria observou que o Ministério Público não tem posição definida quanto ao problema. Em geral, os promotores posicionam-se a) pelo arquivamento dos autos em função da morte do agente e não aprecia o fato morte em si; b) os criminosos que sobrevivem são de-

---

4 A partir da publicação da pesquisa, a principal medida adotada pela Secretaria de Segurança Pública foi a constituição de uma Comissão Especial para a Redução de Letalidade em Ações Envolvendo Policiais. A Comissão, composta por representantes da Secretaria, das Polícias, da Ouvidoria e da Sociedade Civil, iniciou seus trabalhos neste ano de 2001, e tem como finalidade, em síntese, a formulação de políticas de redução da letalidade nas ações policiais. A questão da *accountability* também entrou no cenário das propostas de reforma policial no País (Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, 2000).

nunciados, mas não há apreciação do homicídio; c) o arquivamento dos autos em decorrência da morte do agente, com requerimento de remessa da cópia dos autos à Vara do Júri, para apreciação do homicídio. Mas esse último caso parece ser exceção à regra. Enquanto os homicídios dolosos devem ser distribuídos às varas do Júri, as resistências seguidas de morte parecem estar sendo distribuídas às varas criminais comuns.

A Ouvidoria identificou que 85% dos casos de mortes em ações policiais foram arquivados. A tese de "legítima defesa" ou "estrito cumprimento de dever legal" aparece como regra quase absoluta. Do total de processos abertos, 45% não chegaram a ser apreciados pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário. Dos inquéritos instaurados pela Polícia Civil, apenas 50,8% chegam à fase da instrução e desse total, 44,4% são arquivados (www.ouvidoria-policia.sp.gov.br).

E a punição de policiais ainda passa pelo critério hierárquico. Por exemplo, em matéria da *Folha de S. Paulo*, de 20/4/2007, com o título "*Corregedoria pune menos os coronéis*", aponta-se que das denúncias recebidas pela Ouvidoria, entre 1998 e 2006, e encaminhadas para a Corregedoria da Polícia Militar, menos de 1% dos coronéis foi punido. A situação não é diversa na Polícia Civil. Conforme dados divulgados na mesma matéria, a despeito do número alto de denúncias dirigidas contra delegados de polícia, apenas 2,95% delas são convertidas em punição efetiva. As punições, quando ocorrem, são mais requentes entre os cargos menos prestigiosos da instituição.

Em São Paulo, outras formas de controle foram tentadas. Foi o caso do Proar (Programa de Acompanhamento de Policiais Militares Envolvidos em Ocorrências de Alto Risco), que foi pensado após a morte dos 111 detentos da Casa de detenção do Carandiru e implantado em 1995. O programa não poderia ser pensado apenas como um apoio para policiais que se envolveram em circunstâncias traumáticas. Também como uma forma de controle da violência policial e dos altos índices de letalidade em ações policiais. Até 1999, o programa havia atendido 2.884 policiais militares, sendo

que a maioria era de baixa patente. Nos anos de 1997 e 1998 foram incluídos no programa caso de insubordinação e ocorrências com lesão corporal, além de ocorrências com disparo de arma de fogo, aumentando consideravelmente o número de PMs no programa.

A Ouvidoria de São Paulo tem reiterado sugestões para a redução da letalidade em ações policiais: 1) Observância do disposto na Resolução SSP-21, de 11/4/90, da OS nº PM3-005/2/99 e da OS nº PM3-025/02/01, que proíbem a utilização de armas de fogo contra veículos em movimento e determinam a realização de "cercos" e de negociações para a rendição de suspeitos; 2) Observância ao art. 6º do Código de Processo Penal e à Resolução SSP-382, de 01/9/99, que regulamentam a preservação dos locais de crime com imposição de rigorosas punições quando de seu descumprimento; 3) Redução da discricionariedade do policial nas ações que envolvam conflito armado, mediante a padronização de procedimentos específicos; 4) Disponibilização de novos tipos de arma e equipamento que possibilitem o uso da força apropriada para diferentes situações; 5) Implementação de métodos de treinamento e instrução de tiro que habilitem os policiais a atuar armados em defesa da sociedade com redução na quantidade de resultados letais; 6) Implementação de rigorosos mecanismos de controle das armas adquiridas, portadas e utilizadas por policiais, entre outros (Ouvidoria de Polícia, 2000).

Políticas sobre o uso da força no Brasil

Para mudar esse quadro, é preciso que as polícias brasileiras adotem políticas sobre o uso da força e, particularmente, sobre o uso da força letal. Recentemente, foi o que ocorreu no estado do Rio Grande do Sul. Além de estabelecerem regras precisas quanto à necessidade do uso e quanto ao uso seguro da arma de fogo (a segurança de terceiros, do próprio policial e do criminoso deve ser garantida), o governo do estado também definiu que o policial deve fazer saber ao criminoso

que está armado. Essas regras foram elaboradas em consonância com os princípios sobre o uso da força da ONU.[5]

Tanto em SP quanto no RJ, aos policiais é permitido o uso de pelo menos uma arma pessoal em serviço; nem sempre essa arma é registrada e nem sempre ela é apresentada para perícias quando a situação exige. Não há controle sobre munições e os próprios policiais compram a munição de que precisam. Portanto, não há como verificar o número real de disparos por parte do policial em uma situação real de confronto armado. Tanto em SP quanto no RJ, os policiais estão morrendo mais em folga do que em serviço. A preocupação com a letalidade decorrente das ações regulares de policiamento é muito recente, no Brasil. Ela data de, pelo menos, dez anos. Mas, somente agora, as mortes de civis e policiais passaram a ser entendidas como sendo um problema de gerenciamento e de qualidade do serviço prestado pela polícia e, assim, tendo de ser compreendidas, diagnosticadas e minimizadas, através de políticas públicas específicas.[6]

Essas políticas devem procurar aprimorar o uso da força e reduzir o nível do uso excessivo da força para estabelecer princípios para uma Política de Redução da Letalidade que envolve, segundo a experiência internacional, estabelecer princípios gerais para uma Política de Uso da Força em ações da polícia. A primeira iniciativa para a elaboração dessa política seria a elaboração de conceitos capazes de articular a coleta de dados sobre uso da força, o monitoramento permanente do uso da força e os princípios que orientam as ações da polícia.

5 No *estado de São Paulo*, houve uma iniciativa nesta direção. Em 2002, a Secretaria de Segurança Pública criou uma comissão específica para a análise da letalidade nas ações policiais e para a elaboração de políticas específicas para a redução desta letalidade, que incluía entre outras ações, a definição de critérios sobre o uso da força. Nos últimos anos, entretanto, essa comissão foi desmantelada e o acesso aos dados sobre letalidade foi dificultado.

6 Essa realidade vem sendo mudada nos EUA desde o famoso caso de Frank Sérpico (Chevigny, 1991); mas não é possível minimizar o impacto dos casos de Rodney King, Amadou Diallo e Adner Louima (Skolnick & Fyfe, 1993). No Brasil, convivemos com uma polícia altamente violenta desde o período da ditadura militar, mas apenas no final da década de 1990 é que começaram a ser feitos estudos mais sérios no sentido de dimensionar o problema e apontar para mecanismos de controle (Cano, 1997; 1998; Mesquita Neto, 1999).

A literatura especializada tem afirmado que o uso da força é o principal instrumento de ação da polícia. Alguns poucos estudos se debruçaram, no início dos anos 70, nos Estados Unidos, sobre o problema específico do uso da força letal, por policiais. No entanto, esses estudos não faziam uma distinção clara entre o uso da força letal e a brutalidade policial. A partir de 1980, principalmente, algumas pesquisas foram realizadas sobre incidentes envolvendo disparo de tiros e uso próprio ou impróprio da força letal, a maioria delas foi realizada nos Estados Unidos e apenas uma no Canadá. Nos demais países, as pesquisas sobre letalidade não foram realizadas independentemente de outras pesquisas sobre poder discricionário da polícia, sobre racismo ou sobre corrupção, como na Inglaterra, França, África do Sul e Austrália.[7]

Todas as pesquisas constataram que a maioria dos departamentos de polícia estava apenas começando a fazer o registro das ocorrências sobre uso da força excessiva e sobre o envolvimento repetido de policiais com incidentes de tiro, o que prejudicava qualquer iniciativa de prevenção. Após quase duas décadas de pesquisas, começou a ser consenso, entre especialistas e membros do *staff* policial a necessidade de criação de um sistema de registro de disparo de armas pela polícia. Em 1992, o Procurador Geral de Justiça de New Jersey estatuiu que "Todos os policiais devem ser obrigados a relatar e todas as agências de polícia devem coletar informações sobre incidentes envolvendo uso da força". Os pesquisadores, então, passaram a apontar a necessidade da coleta desses dados e sua disponibilidade, em nível nacional, e a especificar quais dados deveriam ser coletados, tratados e monitorados.

Essas pesquisas e iniciativas, bem como as solicitações de pesquisadores e de agências policiais, resultaram no *Crime Act* de 1994. A partir daí, apontou-se não somente a necessidade da existência de informações sobre força letal, mas também dados sobre o uso da força em geral, para comparações, monitoramento, conhecimento e implementação de políticas de uso de força não letal.

7 É o caso da pesquisa pioneira, realizada por solicitação das autoridades americanas (Milton et al., 1977). É preciso, no entanto, lembrar que há autores que já pensam que a informação, e não a força, é o que caracteriza o poder de polícia (Ericson & Haggerty, 1997).

Os diferentes relatórios produzidos nos EUA revelam que a ausência de uma sólida política de uso da força por parte das polícias tem sido responsável pelo uso excessivo da força. Particularmente, o relatório da Comissão Independente sobre o Departamento de Polícia de Los Angeles, de 1991, concluiu que "os policiais que usam excessivamente a força tendem a usar a força excessiva." Por causa dessas avaliações, os autores estão afirmando a necessidade de implantar uma clara política de uso da força. E de fato, ao longo dos anos 90, na administração Clinton, várias iniciativas foram feitas no sentido da implementação de políticas consistentes de controle do uso da força, de disseminação de técnicas não letais e em conexão com a implantação de sistemas de informação sobre o uso da força. Essa política, mesmo na era Bush foi se expandindo e hoje é conhecida como a política do *continuum* da força. Em outros termos, essa política prevê a disseminação de armas não letais (armas de impacto: bastões e lanternas; armas químicas: *spray* de pimenta; armas elétricas; armas lançadoras de diferentes projéteis não letais; uso de cães etc.) como meio necessário para tornar o uso da arma de fogo raro e controlado (Brown & Langan, 2001; Skolnick & Fyfe, 1993).

No Brasil, afora a ampla campanha nacional voltada para a aprovação do Estatuto do Desarmamento e para a redução do número de armas leves nas mãos de não policiais, quase nada vem sendo feito para a implantação de uma política nacional sobre o uso da força nas instituições policiais. É bem verdade que, por meio do Ministério da Justiça, houve um estímulo à formação de equipes de gerenciamento de crises nas polícias do País. Entretanto, o tema do uso da arma de fogo continua sendo considerado tabu e as consequências disso são visíveis pelo nível alto de uso da arma de fogo nas situações mais diversas, com consequências problemáticas.

Conclusão

As pesquisas recentes têm mostrado a falência do sistema policial tal qual existe no Brasil. As experiências internacionais também

apresentam problemas parecidos com que deparamos no Brasil. De todas as experiências conhecidas, sabe-se, hoje, que são duas as tendências de mudança em termos de policiamento. A) Polícia Comunitária; B) Controle Civil sobre o trabalho policial. Em grande parte, no estado de São Paulo, já podemos contar com experiências que caminham nessa direção.

A polícia comunitária é um tipo de policiamento que implica uma mudança radical a respeito do que conhecemos como polícia. Em primeiro lugar, o referencial muda da proteção do Estado, para a proteção ao cidadão; em segundo, o policiamento visa auxiliar a comunidade no sentido de resolver seus problemas com segurança, trabalhando em conjunto com a população e em caráter preventivo; em terceiro, diminuição radical do uso da força física, sobretudo armas de fogo: a polícia deve procurar resolver os conflitos de forma pacífica, sendo o uso da força um último e grave recurso. O policial que usar arma deve fazer relatório completo do ocorrido e, independentemente disso, passa por um processo de investigação; em quarto, os policiais passam a ser formados principalmente em cursos superiores e exige-se deles vasto conhecimento, sobretudo em áreas ligadas à psicologia e sociologia; a formação policial é mais rígida, bem como as exigências profissionais, o que corresponde a um salário digno e todas as garantias profissionais que qualquer cidadão merece ter; em quinto, o mandato da polícia muda, deixando de ser exclusivamente de combate ao crime, passando a ser de resolução de problemas junto à comunidade.

O controle civil significa fazer que o trabalho policial, sobretudo nas áreas de investigação, ganhe transparência. Na medida em que um órgão independente passe a investigar as denúncias de abusos e corrupção dentro das polícias, mais policiais são punidos e mais a população passa a confiar na instituição. Em São Paulo, temos o exemplo da Ouvidoria de Polícia, criada em 1996, que tem prestado importante serviço à democracia, na medida em que impede que os policiais executem suas atividades sem que haja controle e interesse popular. É uma experiência importante e que deve ser mantida e aprimorada no futuro.

6
Situação carcerária no estado de São Paulo

Camila Caldeira Nunes Dias[1]
Giane Silvestre[2]

O debate sobre o sistema penitenciário e a política de humanização das prisões (1975-1986)

Ao analisarmos o percurso das políticas penitenciárias paulista, tomando como período histórico os anos que marcam final da década de 1970 até os dias atuais, temos um percurso bastante marcado pelas diferenças em diversas concepções, entre elas, tratamento do preso, tipos de regimes e até mesmo os modelos arquitetônicos das unidades prisionais.

No final da década de 1970, o ideal ressocializador, que já estava em franco declínio na Europa e Estados Unidos (Garland, 2001; Wacquant, 2001), paradoxalmente passa a ocupar um espaço importante no debate político sobre a questão prisional no Brasil. Conforme Teixeira (2006, p.51), em termos das políticas de Estado essas questões adquiriram duas dimensões: na esfera legislativa,

---

1 Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, bolsista Fapesp, autora do livro "A igreja como refúgio e a Bíblia como esconderijo: religião e violência na prisão" e colaboradora do OSP.
2 Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFSCAR, bolsista da Capes e pesquisadora do OSP.

destaque para a CPI do sistema penitenciário nacional[3] cujas propostas estavam centradas na reinserção social do preso, com grande influência na promulgação da Lei de Execução Penal, de 1984; no âmbito do executivo a política de "humanização das prisões" constituiu-se como experiência inédita – e única – de uma política voltada essencialmente para a democratização da gestão prisional e de um intenso esforço para respeitar a dignidade e os direitos dos presos, com a preocupação de coibir arbitrariedades perpetradas pelos agentes estatais – incluindo a polícia.[4]

Desta forma a concepção política que começa a tomar forma no fim dos anos 1970 e início da década de 1980 tem duas orientações ideológicas: de um lado, a expectativa de que o trabalho seria a principal porta de saída do mundo do crime e, portanto, de reintegração social, sendo este o objetivo fundamental da prisão e não a punição do infrator; de outro lado, e em consonância com esta assertiva, estava a centralidade adquirida pelas questões dos direitos humanos dos presos, da preservação de sua dignidade como essencial no processo de ressocialização que deveria ser empreendido pela instituição penal. Nesse sentido, o modelo de política penitenciária ao longo dos anos 80 passa a ser produto de uma concepção de sociedade que está fortemente articulada à moralização e disciplinamento dos presos. Segundo Paixão (1987, p.20-1) prisão é "uma instituição correcional, em que indivíduos moralmente deficientes redescobrirão, pela experimentação indexa de sofrimento, de privação e, principalmente, de trabalho, um sentido não intuído de integridade moral".

Entre as principais medidas desta política de humanização do Secretário de Justiça José Carlos Dias está a criação das Comissões

---

3 Nesta concepção, a recuperação do preso se daria, sobretudo, através do trabalho e, neste sentido, a criação da Fundação de Amparo ao Preso Trabalhador (Funap), através da Lei Estadual nº. 1.238 de 22 de dezembro de 1976 é sua expressão direta.

4 No Rio de Janeiro, uma experiência muito semelhante, na mesma época, foi levada a cabo no governo de Leonel Brizola. Para mais detalhes da experiência carioca, ver Coelho ([1987] 2005).

de Solidariedade, canais de representação e comunicação direta entre os presos e a sociedade e a constituição de comissões de agentes penitenciários, pressupondo igualdade e equidade na representação dos dois grupos nas reivindicações e negociações com o poder público, motivo de profundo descontentamento por parte destes últimos (Teixeira, 2006, p.80).

As reações a esta política foram grandes, não obstante o clima de abertura política. Conforme Salla (2007) e Teixeira (2006) apontam, as divergências e resistências à democratização do espaço prisional se deram a partir do interior do sistema prisional, a partir do *staff* de segurança das unidades, e do seu exterior, dos diversos segmentos conservadores da sociedade. Estas reações não se deram simplesmente de uma forma "defensiva" de não aceitação das mudanças. Elas se expressaram em boicotes explícitos às novas propostas, inclusive com a participação – direta ou indireta – de funcionários do sistema em acontecimentos que redundaram em fugas ou rebeliões[5] (Salla, 2007, p.75). A primeira e única tentativa de democratização do sistema penitenciário durou muito pouco e nem chegou a ser efetivamente implantada, barrada pela ferrenha resistência dos segmentos conservadores intra e extramuros. Após muitos desgastes, provocados, sobretudo, pelo explícito boicote destas forças, em 1986 o governador Montoro demite o expoente desta orientação política democratizante, o secretário José Carlos Dias, e reconduz aos cargos alguns personagens importantes do governo anterior, de Paulo Maluf, cuja orientação política estava em flagrante oposição com esta que não conseguiu resistir, em face de uma absoluta falta de apoio político e social de vários setores da sociedade – além dos partidos conservadores que se opunham àquele governo e do *staff* do sistema, destacam-se, neste sentido, o judiciário e grande parte da imprensa.

---

5 Mais informações sobre os acontecimentos deste período podem ser encontradas em Fischer (1989) e Góes (1991).

1987-1994: o paradoxo do "endurecimento" penal em plena transição democrática

Os dois governos que se seguiram ao de Montoro, Orestes Quércia (1987-1990) e Luiz Antônio Fleury (1991-1994), representaram um enorme retrocesso nos parcos avanços obtidos na gestão anterior, no sentido do respeito aos direitos humanos nas instituições policiais e prisionais (Salla, 2007, p.76).

Teixeira (2006, p.92) chama atenção para o fato de que neste período os debates em torno da questão carcerária diminuem expressivamente e são substituídos por um consenso conservador em que se verá, pouco a pouco, o desmonte do arcabouço legal em torno das garantias individuais em nome de urgências referidas ao risco à paz e à segurança da "sociedade honesta". Práticas e discursos que, finalmente, acompanham aquelas que já estavam em voga no "primeiro mundo" há vinte anos, em que o sujeito de direito perde espaço para uma concepção mais voltada à proteção da sociedade e à incapacitação dos elementos indesejáveis ao convívio social.

No Brasil, entretanto, o conservadorismo vai mais longe e adquire formas mais perversas que se expressam na ação arbitrária e extremamente violenta das forças de segurança, que não raro, adquirem forma de grupos de extermínio. Foram inúmeros os casos em que a ação de agentes do Estado resultaram em centenas de mortes e na ausência absoluta de punição a seus executores ou responsáveis administrativos e políticos e que contaram com expressivo apoio popular.

Entre esses acontecimentos podemos destacar:[6] a contenção violenta da rebelião pela polícia na Penitenciária de Presidente Wenceslau, em 1986, com a morte de 14 presos; a ação da polícia na rebelião da Penitenciária do Estado, em 1987, que provocou 29 mortes; em 1989 a política de extermínio tem continuidade com o evento que ficou conhecido como "caso do 42º Distrito Policial", onde 18 presos

6 As informações sobre os eventos mencionadas neste texto foram retiradas de Salla (2007, p.76-7).

morreram por asfixia, em uma ação de represália dos policiais a uma tentativa de fuga, em que confinaram 51 presos em um cela de 1,5 m x 4 m; e, para finalizar estes exemplos não poderia deixar de mencionar episódio que representa o ápice desta "política" e, simultaneamente, um divisor de águas uma vez que a arbitrariedade do Estado contra a população encarcerada ultrapassava todos os limites imagináveis, o "Massacre do Carandiru", de 1992. Como é publicamente conhecido, 111 presos, no mínimo, foram sumariamente executados por policiais da Tropa de Choque da Polícia Militar. Também é de conhecimento público a ausência de punição a todos aqueles que, como executores ou como "mandantes", perpetraram esses crimes, expressando, desta forma, a chancela do Estado – e de grande parte da sociedade – a esta forma de ação.

1995-2001: nova racionalidade emergente no sistema penitenciário

Desde o massacre do Carandiru, a pressão social para a desativação da Casa de Detenção, palco não apenas deste teatro de horror, mas de sistemáticas denúncias de todo tipo de maus-tratos, abusos e torturas – impostas por funcionários, diretores e presos – mas também de uma corrupção endêmica, que assolava a estrutura da instituição, sendo cada vez mais frequentes as denúncias de fugas impossíveis de serem efetivadas sem o auxílio direto ou a conivência de funcionários. Isso para não falar da disseminação do uso de substâncias ilícitas dentro da cadeia e da conhecida prática de compra e venda de celas por presos que tinham a colaboração direta de funcionários. Além disso, havia uma forte pressão de moradores da região do Carandiru e de setores imobiliários visando à valorização da região que utilizavam a justificativa das cada vez mais constantes fugas por túneis – que algumas vezes desembocavam em bueiros da região ou mesmo dentro de moradias – para ampliar as pressões sobre o governo da necessidade de desativar a unidade, haja vista a insegurança trazida pela mesma no bairro.

Tendo a desativação da Casa de Detenção de São Paulo como uma importante proposta de governo de Mário Covas, o estado de São Paulo recebeu significativa verba do governo federal para a construção de novas unidades prisionais – que desencadeou o processo, que abordaremos adiante, de interiorização do sistema carcerário. A Casa de Detenção, no entanto, continuou funcionando a todo vapor neste período, muito embora a todo vapor também se expandisse o sistema carcerário paulista, em um aumento vertiginoso e inédito em sua história, acompanhado de um aumento também vertiginoso da população carcerária que impedia a abertura de vagas suficiente para absorver a enorme população carcerária da Detenção, que chegou a mais de 8 mil presos.

Embora não tivesse a proposta de resgatar a progressista política de humanização dos presídios dos anos 80, o governo Covas teve a preocupação de frear a escalada de violência institucional dos dois governos que o antecederam, tomando várias medidas para alcançar esse objetivo. No caso das prisões, essa orientação era bem explícita no que se refere às intervenções policiais para a contenção de rebeliões e motins. Neste sentido, como Salla (2007, p.80) aponta, a negociação era privilegiada, em detrimento das intervenções diretas da polícia que, na maioria das vezes, resultavam em inúmeras mortes.

Contudo, o governo Covas passou a enfrentar um período de muita turbulência, instabilidade e violência no sistema carcerário, que se expressavam no aumento vertiginoso das rebeliões, do número de presos assassinados por outros companheiros, por resgates e fugas cada vez mais ousados. Embora não se admitisse, essa instabilidade era decorrente, sobretudo, do surgimento e expansão do grupo organizado de presos autodenominado Primeiro Comando da Capital (PCC).

O PCC, de acordo com relatos dos próprios fundadores, nasceu em 1993 no Anexo da Casa de Custódia de Taubaté, região do Vale do Paraíba. Outra excrescência deste sistema punitivo cruel e arbitrário, o Anexo ou "piranhão" como era conhecido, tratava-se de uma unidade prisional destinada aos presos considerados "perigosos" e, totalmente à revelia de qualquer regulamentação legal ou formal,

funcionava de acordo com um regime muito mais rigoroso para o cumprimento da pena. Era uma prisão de castigo que não constava em nenhum documento formal como tal. Isolamento, ausência de atividades laborterápicas ou educacionais, horário reduzido do banho de sol e, como complemento cruel a esse rol de arbitrariedades do sistema, espancamentos e torturas sistemáticas praticadas pelos funcionários e acompanhadas de perto por seu diretor. Este foi o berço do PCC.

Assim, o governo Covas herdava um grande problema para sua administração que tinha sido gestado, sobretudo, a partir das arbitrariedades, da truculência e da violência institucional que caracterizou os governos de Quércia e, principalmente, de Fleury. Se o fato de o Anexo ter sido o berço do PCC é significativo por tudo o que esta instituição representava em termos de sua completa ilegalidade e das práticas arbitrárias que eram perpetradas cotidianamente em seu interior, significativo também o é o ano de criação do PCC, 1993. Ou seja, um ano após o Massacre do Carandiru e no bojo de todas as truculências deste período, conforme apontado anteriormente.

O fato é que a transformação produzida a partir do surgimento de uma organização de presidiários impôs uma nova dinâmica ao sistema carcerário e novos desafios à administração prisional. Observando-se as rebeliões ocorridas neste período percebemos um significativo aumento, não só em seu número, mas, sobretudo, na duração das mesmas, que não raras vezes perduraram por três ou quatro dias. As reivindicações adquirem um caráter estrutural e não mais pontual como outrora, a exemplo da desativação do Anexo da Casa de Custódia de Taubaté, que se tornou uma bandeira da facção. Além disso, a capacidade de organização e planejamento, aliada a possibilidade de investimento em armamento pesado e de agir coletivamente, permitiram que as ocorrências de fugas e de resgates adquirissem um nível de sofisticação jamais visto no Brasil.

O governo paulista, que não admitia a existência do PCC, via-se diante de um dilema: de um lado o compromisso de evitar intervenções policiais em rebeliões que pudessem redundar em um número elevado de mortes de presos; de outro, o aumento desses eventos,

acompanhado de exigências impossíveis de serem cumpridas de imediato e, ainda, de um aumento expressivo da violência entre a população carcerária, resultante da disputa por espaços e da luta pelo poder.

A tentativa do governo de lidar com as lideranças do PCC de uma forma tal que sua existência não fosse publicamente admitida fracassou em 19 de fevereiro de 2001. Nesta data, em decorrência da remoção para o temido Anexo de Taubaté, das lideranças da facção que se encontravam na Casa de Detenção de São Paulo, explodiu a primeira megarrebelião do sistema carcerário paulista, na qual 29 unidades prisionais se rebelaram simultaneamente, em um domingo, dia de visitas. Este evento também constituiu-se como divisor de águas na história do sistema carcerário paulista, evidenciando publicamente aquilo que o governo tentava esconder: não apenas a existência, mas, sobretudo, a organização, articulação e capacidade de planejamento que o PCC adquirira nestes anos em que a administração prisional preferiu fazer vistas grossas a sua existência e às mudanças que vinham ocorrendo nos acontecimentos nas prisões de São Paulo. O PCC transformara-se, a partir daí, no "inimigo público número 1", que deveria ser combatido a qualquer custo.

O PCC como realidade objetiva e as formas de combate

A partir de 2001, o PCC constituiu-se como fato objetivo e impôs-se como ator com o qual a administração prisional teve que considerar em suas ações políticas e decisões administrativas. Não havia mais como esquivar da existência da organização, como ocorrera durante quase uma década. O protagonismo do PCC aparece claramente tanto como alvo de decisões administrativas e atos legislativos com objetivo repressivo, como também como importante interlocutor para efetivar acordos complexos e pouco transparentes que produzem períodos de trégua nas prisões paulistas cujas rupturas desestabilizam completamente o sistema de segurança pública do

Estado. O governo não admite a existência destes acordos, preferindo manter o discurso de que a ausência de ação da facção decorre da efetividade de suas políticas repressivas. Por outro lado, em pesquisa no sistema carcerário,[7] esses supostos acordos foram relatados por presos membros ou não do PCC por diversas vezes. De qualquer forma, o fato é que vemos a interposição de períodos relativamente longos de calma nas prisões do Estado com períodos de intensa instabilidade e de extrema violência, como o que ocorrera em maio de 2006.

Entre as medidas governamentais para reprimir e desarticular o PCC, a mais importante delas foi a criação do Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) que impõe ao preso uma condição de cumprimento da pena extremamente rigorosa, no qual o mesmo pode permanecer por um dado período de tempo uma vez que seja enquadrado em uma das situações previstas na lei, como por exemplo, a participação em organizações criminosas.[8] Criado por uma resolução administrativa em São Paulo, logo após a megarrebelião promovida pelo PCC em 2001, o RDD tornou-se lei federal, incorporada à Lei de Execução Penal em 2003. Desde então, o RDD tem se mostrado eficiente, se não para desarticular ou enfraquecer o PCC, mas como instrumento a partir do qual o poder público constrói acordos com as lideranças da facção, efetivando uma espécie de partilha do poder, ao permitir o controle da população carcerária pela facção desde que esse exercício do poder não seja percebido do lado externo das muralhas. Em troca da permanência longe do RDD, as lideranças da facção impõem o que chamam de "paz" no sistema carcerário.[9]

---

7 Ver Dias (2008) e em relação ao período atual, me refiro à pesquisa de doutorado em andamento.

8 Para uma crítica do RDD do ponto de vista jurídico, ver Carvalho & Freire (2005).

9 Essa "paz" imposta pelo PCC podia ser percebida e claramente expressa pelos presos em pesquisa de campo no sistema entre 2003 e 2004 (Dias, 2008). Contudo, essa trégua foi rompida em 2005, quando explodiram rebeliões cuja característica central era a espetacularização da violência, culminando com a crise de maio de 2006. Desde o final deste ano, no entanto, a trégua parece ter sido renegociada, sendo que atualmente um novo período de "paz" é vigente nas prisões paulistas.

Fruto da incompetência, do arbítrio, da violência e da omissão do Estado, o PCC constitui-se hoje como ator relevante no cenário político paulista, estendendo sua organização para fora das prisões como pôde ser visto em 2006. O Poder Público, por sua vez, não consegue efetivar qualquer ação política que esteja fora do âmbito meramente repressivo e, ao priorizar a repressão contribui enormemente para que a facção se consolide como instância de poder no sistema carcerário a qual, apesar de seu inegável arbítrio e de um despotismo disfarçado, consegue obter legitimidade diante da grande maioria daqueles que estão sob seu domínio – exatamente a mesma legitimidade que falta ao Estado em sua relação com a massa carcerária, sempre pautada pelo arbítrio e pela truculência.

A omissão e as arbitrariedades do Estado, cujo ponto culminante foi o Massacre do Carandiru, produziram o PCC – ou pelo menos deram forte contribuição para isso. O impacto desta violência policial extrema, contudo, não parou por aí. A política penitenciária sofreu grande inflexão a partir daquele episódio que teve como mote a desativação da Casa de Detenção, com a consequente interiorização do sistema carcerário paulista.

Rumo ao interior: a nova trajetória da política penitenciária pós-massacre do Carandiru

A violenta intervenção policial ocorrida na Casa de Detenção do Carandiru na cidade de São Paulo no ano de 1992, e que ficou conhecida como o Massacre do Carandiru, resultou, entre outras coisas, na morte de 111 presos. Este episódio marca a história do sistema penitenciário paulista não só pela violência com que ocorreu, mas também pelas mudanças de diretrizes, políticas e programas para o setor penitenciário a partir desta data. Pode-se dizer que o episódio do Carandiru é um "divisor de águas" na história do sistema penitenciário paulista.

Talvez a mais imediata ação governamental em resposta ao episódio do Carandiru tenha sido a criação da Secretaria de Administração

Penitenciária (SAP). A SAP foi criada pelo então Governador Luis Antonio Fleury Filho, em 26 de janeiro de 1993 e, a partir de então, passou a administrar e gerir as unidades prisionais do Estado, sendo a primeira Secretaria criada para este segmento específico no Brasil. Ainda no ano de sua criação, a SAP iniciou um amplo projeto de expansão de vagas no sistema penitenciário, para assim consolidar a promessa de desativação da Casa de Detenção do Carandiru em São Paulo. Em 1994, quando terminou o mandato de Fleury, o estado de São Paulo contava com 43 unidades prisionais e uma população de 55.021 presos, segundo dados da SAP. Mario Covas assume o governo do estado de São Paulo em 1995 e retoma o compromisso de desativação do Complexo do Carandiru, colocando a questão na sua pauta de ações. Inicia-se então, a partir deste período, uma expansão física do sistema prisional paulista que envolve uma "interiorização" das Unidades Prisionais do Estado. Assim, no ano de 1996 o então governador inicia um grande projeto de construção simultânea de 21 duas novas unidades prisionais em São Paulo para receber os presos da Casa de Detenção do Carandiru sendo todas estas Unidades construídas no interior do estado.

Este chamado processo de interiorização das Unidades Prisionais no estado foi acompanhado por diversas crises, violências e rebeliões e, sobretudo, pela descrença no papel/função das prisões por parte da sociedade. Contudo, interesses econômicos e políticos também se vincularam nesse processo de negociação entre estado e municípios. De acordo com Eda Góes (2004), o contexto econômico do País neste período da interiorização penitenciária (final da década de 1990) era de profunda estagnação e crise em vários setores da economia, materializada, sobretudo, no desemprego. Diversas pequenas e médias cidades do interior paulista vivenciaram este cenário, com o fechamento de fábricas e empresas. Em contrapartida, a construção destas novas unidades prisionais no interior do estado representou a geração de 18 mil novas vagas de empregos, resultantes de um investimento de 230 milhões de reais, segundo os dados de Góes (idem). Tais investimentos assumiram uma dimensão ainda muito mais significativa no âmbito municipal. Desta maneira, a implantação

destas novas unidades penitenciárias no interior do estado acabou proporcionando um retorno financeiro que representou uma compensação material importante aos municípios, sobretudo para aqueles cuja economia estava estagnada pela crise econômica generalizada em que se encontrava o País naquele período. Todo este processo também foi permeado pelo discurso da geração de empregos diretos e indiretos e que foi explorado politicamente como um retorno, ou uma compensação que equilibraria os supostos malefícios da presença das prisões nos municípios, além de servir como peça de marketing para minimizar as possíveis resistências da comunidade.

Como resultado deste processo, no ano de 1999, segundo os dados de Salla (2007), já chegavam ao número de 64 unidades prisionais sob a administração da SAP, 21 a mais do que 1998, abrigando um total de 47.000 presos. Embora as unidades planejadas para abrigar a população do complexo do Carandiru tenham sido construídas, a desativação da Casa de Detenção era constantemente adiada, sob argumentos relacionados ao aumento da criminalidade e consequentemente a falta de vagas no sistema. A desativação do complexo do Carandiru só ocorreu efetivamente em dezembro de 2002, em decorrência da primeira megarrebelião das penitenciárias paulistas ocorrida entre 10 e 19 de fevereiro de 2001.

No ano de 2009, exatos dez anos após a primeira grande construção simultânea de Unidades Prisionais no interior, São Paulo conta com o montante de 147 Unidades Prisionais, sendo que 115 delas estão concentradas no interior e no litoral do estado, enquanto 32 estão localizadas na Capital e Região Metropolitana de São Paulo. Pode-se dizer ainda, que o processo de interiorização destas Unidades foi direcionado à região centro-oeste do estado, já que somadas as Unidades Prisionais das Coordenadorias Central, Oeste e Noroeste tem-se o total de 97 Unidades nestas regiões do estado.

Sem adentrar diretamente em questões mais amplas relativas à expansão do sistema penitenciário, como o aumento de pessoas encarceradas ou ainda as ações de organizações criminosas, este texto tem o objetivo de chamar atenção para a nova situação colocada aos municípios que receberam estas Unidades Prisionais. A implemen-

tação de uma Unidade Prisional em um município de pequeno porte gera um impacto bastante sentido tanto em sua dinâmica econômica, como na social e esta foi uma prática bastante utilizada durante o referido processo de interiorização. Para uma breve exemplificação, pode-se apontar a Coordenadoria da Região Oeste, com sede no município de Presidente Venceslau e que abrange o maior número de Unidades Prisionais de todas as Coordenadorias do Estado, totalizando 35 Unidades. Todas estas Unidades estão distribuídas em 21 municípios, sendo que 14 deles possuem uma população inferior a 30.000 habitantes e 8 destes municípios apresentam uma população inferior a 15.000 habitantes, segundo os dados da Fundação Seade, referentes ao ano de 2007. Todavia, pouco se sabe sobre a situação socioeconômica dos pequenos municípios do interior paulista, que receberam estas prisões nos últimos dez anos, assim como a situação dos familiares dos presos que são inseridos neste cotidiano prisional, para ter contato com seus entes.

Diversos processos ocorrem nestes municípios e nestas sociedades, como a mudança nas noções relacionadas à sensação de insegurança, criminalidade e também a emergência de formas de socialização entre comunidade e família dos presos que estão cumprindo pena naquele local. Quando um detento é condenado a cumprir pena em um município que não é o seu, como na grande maioria dos casos, sua família tem de se mobilizar para realizar as visitas enquadrando-se nas normas, dias e horários da unidade prisional, além de se adaptar a esta nova realidade que lhes é imposta. Uma pesquisa (Silvestre, G. 2007) realizada no município de Itirapina, no interior de São Paulo, considerado de pequeno porte e que possui duas unidades prisionais dentro de seus limites territoriais, procurou evidenciar as relações existentes entre os moradores do município e os familiares dos presidiários que se instalam na cidade durante os finais de semana. De acordo com os resultados da pesquisa, pode-se afirmar que as relações estabelecidas moradores dos municípios e familiares de presos seguem esta nítida divisão permeada por relações de poder. Para Norbert Elias (2000), as relações sociais estabelecidas em pequenos grupos são verdadeiras relações de poder que acabam

por qualificar e determinar as posições de cada indivíduo em uma determinada sociedade ou grupo. Notou-se que em Itirapina existe uma latente sensação de estranhamento e estigmatização em relação aos chamados "de fora", associando, por vezes a presença destes com a criminalidade.

A estigmatização vai desde os tipos de roupa e bagagem que este grupo usa e carrega, os tipos de produto que compra, a forma de comportamento e até o fato de andarem sempre em pequenos grupos. Para os moradores, as visitas usam roupas "diferentes" e por vezes extravagantes que, os próprios moradores da cidade não fariam uso, além disso, declaram que as visitas estão sempre comprando produtos de alimentação, como refrigerantes, doces, biscoitos, entre outros, além de produtos de higiene pessoal. Eles apontam ainda que, as visitas estão sempre andando pela cidade em pequenos grupos de mulheres, geralmente com crianças, além de apresentarem um comportamento "diferente". Também as teias de informalidade estão se formando e se expandindo de modo significativo nestes municípios. O aumento do comércio informal apresenta relações diretas com o processo de implementação das penitenciárias, emergindo ainda como uma das consequências desses processos. Pode-se, com isso, suscitar uma maior discussão acerca da situação vivenciada por diversos pequenos municípios que estão se inserindo em um processo de modernização econômica permeado pela informalidade, ilegalidade e também pela precarização do espaço urbano.

Evidentemente, os fatos citados não representam todas as consequências advindas do processo de interiorização das Unidades Prisionais nos pequenos municípios paulistas, representam sim apenas uma parcela dos resultados de tal processo. Os impactos deste processo também atingem a dinâmica dos municípios nas questões ambientais, de saneamento básico, moradia, entre outras. Não por menos, desde 2007 tramita na Assembleia Legislativa do estado de São Paulo o Projeto de Lei nº 556/07 sob autoria da Deputada Ana Perugini, que *"estabelece a obrigatoriedade da execução, pelo Estado, de ações compensatórias e de minimização dos efeitos negativos gerados por unidades prisionais nos municípios onde são instaladas, bem como da*

elaboração de estudos prévios de seus impactos" (São Paulo, 2007). Este projeto prevê uma série de medidas que compensariam o município de possíveis danos causados pela instalação de Unidades Prisionais, além de estudos prévios para tais realizações mostrando ainda uma preocupação com as questões ambientais de cada município. Além de propor esta lei, a Deputada Ana Perugini tem feito visitas constantes a diversos municípios que passaram por este processo como Itirapina, Lucélia, Limeira, entre outros. Durante as visitas, a Deputada faz a divulgação de seu projeto de Lei juntamente com o apoio dos prefeitos destes municípios.

As consequências geradas pelo impacto da instalação de Unidades Prisionais no interior do estado e que foram citadas neste texto de forma bastante resumida evidenciam que a expansão do sistema penitenciário paulista, que encontrou seu ápice no final dos anos 90, marca um período recente em nossa história e passam a evidenciar seus desdobramentos de forma mais nítida nestes últimos anos. Pouco se fala da situação destes municípios e tampouco se admite a "porosidade" dos muros das prisões, já que cada vez mais se torna nítida a existência das relações entre o dentro e o fora da prisão. Há uma carência de ações e políticas públicas neste sentido, tanto para os municípios como para os familiares dos presos e cada vez mais as unidades passam a fazer parte do cotidiano das cidades interferindo diretamente em sua dinâmica e nas percepções da comunidade local em relação ao crime, violência e ao próximo.

7
Políticas públicas, justiça e homofobia: índices de mensuração para o reconhecimento do direito à sexualidade no Brasil

Bóris Ribeiro de Magalhães[1]
Thiago Teixeira Sabatine[2]

Representações sociais de violência e o nascimento do movimento homossexual brasileiro

Os discursos dos direitos e de combate às violências contra homossexuais evidencia a expressão *homofobia* para designar as situações de preconceito e agressão com base na sexualidade. Esses discursos constituídos ao longo dos últimos trinta anos de transformações sociais envolveram e articularam diferentes atores do ativismo e militância LGBT, dos mercados urbanos de sociabilidade, dos poderes públicos, da universidade e mídia.

As representações sobre violência acionada nesses discursos estão ligadas a estratégias diferenciadas de luta política associada à afirmação de identidades coletivas. A produção de conhecimento sobre violência instrumentalizou as agendas dos movimentos sociais, constituindo um tema "estruturante para a constituição de identidades coletivas no Brasil" e para formulação de políticas públicas voltadas para a gestão dessas violências (Carrara & Ramos, 2006, p.186).

---

1 Mestre em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação da Unesp, Marília e colaborador do OSP.

2 Mestrando em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação da Unesp, Marília e pesquisador do OSP.

Esses discursos operacionalizam-se por meio dos movimentos sociais voltados para a promoção de direitos de homossexuais e de seus fluxos característicos. Em uma primeira onda no final da década de 1970 surgiram os primeiros grupos de militância, especialmente o Grupo Somos e o jornal *Lampião da Esquina* (Facchini, 2005).

Durante a década de 1980, processa-se uma segunda onda de ativismo através do Grupo Gay da Bahia (BA), Atobá e Triângulo Rosa (RJ). Nesse espaço de tempo, observa-se o impacto negativo e extenso da epidemia de Aids, nas redes de encontros urbanos e interações entre "homossexuais" em algumas cidades brasileiras (Facchini, 2005; Simões & França, 2005; Carrara & Ramos, 2006).

Verifica-se um processo de esvaziamento e dissolução nesse período, das vivências nos espaços urbanos e no movimento homossexual nascente no Brasil, decorrente da disseminação da violência com base no sentimento de medo da Aids vinculada à homossexualidade. Durante a década de 1990, a epidemia de Aids impulsionou novas formas de organização dessa militância e suas relações com o Estado (Simões & França, 2005).

O momento de refluxo do movimento homossexual coincide com a construção da Constituição Cidadã de 1988, e reflete o silenciamento referente à garantia de liberdade e cidadania com base na "orientação sexual", com o veto da lei antidiscriminatória no Congresso Nacional Constituinte.

Diferentementemente dos movimentos de mulheres que conseguiram articular uma rede de proteção voltada às vítimas de violações psicossociais e do movimento negro com a criminalização do racismo. O movimento homossexual até recentemente não conseguiu formular uma agenda articulada de promoção de segurança (Carrara & Ramos, 2006).

Desde 1980, o trabalho de documentação de "assassinatos de homossexuais" realizado pelo Grupo Gay da Bahia, a partir de levantamento de notícias de jornais, internet, TV e testemunhas, apresentou-se como meio de aferição para o tema no país. Mesmo sob o tom de denúncia, esse discurso criou uma sensibilização com relação aos elevados casos de assassinatos documentados, sendo que

até 2008 o grupo levantou 2.998 assassinatos de homossexuais, sendo 35% a partir de 2000 (Grupo Gay da Bahia, 2008).

O discurso sobre a violência acionado pelo movimento homossexual refletiu sobre a temática como fonte de denúncia. Principalmente utilizando-se da disseminação de informações de crimes letais expressos corriqueiramente pela mídia. Implicando pouca resposta em termos de combate à violência em contextos de vulnerabilidade a partir das políticas públicas de segurança (Carrara & Ramos, 2006).

O movimento homossexual foi ativo influenciando, particularmente na década de 1990, as transformações das políticas de saúde e de observações epidemiológica do chamado "grupo de risco" em relação à transmissão do HIV e adoecimento de Aids. Nesse período se disseminaram os discursos dos direitos e da cidadania para homossexuais com base nas estratégias de gestão da saúde, principalmente no que tange à educação para a prevenção a partir de projetos de intervenção junto aos LGBT (Facchini, 2005).

Enquanto técnica de governo, mobilizaram-se redes de instituições ligadas à sociedade civil e os setores públicos, de modo que as repostas brasileiras à epidemia não só estão ligadas a uma política de controle e normalização das sexualidades não convencionais, como de visibilidade e expansão do movimento de defesa de direitos de homossexuais em formatos mais institucionais como as ONGs de militância LGBT e especificamente as intituladas "ONGs Aids", estimuladas a concorrer com projetos e intervenções para a população em contexto de vulnerabilidade junto às instituições governamentais e financiadoras (idem).

A década de 1990 é marcada pelo "reflorescimento" do ativismo homossexual e expansão do modelo segregacionista de construção de identidades coletivas atualmente expressas através como LGBT, onde processos mais amplos de diferenciação e segmentação reverberam em tensões e conflito entre os atores sociais que compõem essas redes (idem).

Reuniões e congressos nacionais organizados pelas militâncias e redes sociais de luta por direitos de homossexuais entre as décadas de 1980 e 1990 demonstram a expansão de categorias segregacionistas

na busca das especificidades identitárias, e seus efeitos recaem sobre as agendas políticas muitas vezes distintas e conflitantes entre as chamadas "minorias sexuais" (Facchini, 2005; Carrara & Ramos, 2006).

Essas tensões podem ser observadas nas relações sociais que permeiam as vivências homossexuais multiplicadas em espaços de consumo urbanos como GLS, onde diferenças ligadas ao poder de consumo, estilos, gostos e comportamentos aprofundam a estigmatização de expressões não hegemônicas de identidade de gênero, corporalidades e exercício da sexualidade. Tais processos implicam, por exemplo, fronteiras que impedem nesses espaços a presença de travestis, homens afeminados, mulheres masculinizadas, velhos, gordos e negros (França, 2007; França & Simões, 2005).

Políticas públicas, justiça e homofobia

A criação do Disque Defesa Homossexual (DDH) em 1999 no Rio de Janeiro, um dos projetos pioneiros na área a partir da articulação entre setores da universidade, do ativismo e da Secretaria Estadual de Segurança Pública, revela iniciativas de políticas públicas de segurança articulada com o campo da justiça criminal que podem disseminar práticas construtivas de cidadania voltada para homossexuais em situação de vulnerabilidade (Carrara & Ramos, 2006).

O DDH foi idealizado como instrumento de democratização da polícia com participação da sociedade civil revelando sistemas de *accountability*, enquanto produção de conhecimento por meio do controle externo das práticas da instituição policial com respeito aos tipos de violência atendidos (idem).

Em suas práticas o DDH incluía o apoio psicológico e jurídico às vítimas atendidas em ONGs e redes de ativistas. O projeto atualmente encontra-se descontinuado, mas essa experiência possibilitou a produção de dados sobre violência a partir do relato das próprias vítimas.

A análise dos primeiros 500 casos atendidos pelo DDH demonstra que grande parte dizia respeito à reclamação de discriminação,

apontando o fenômeno difuso da homofobia vivenciada principalmente em contextos interativos dos relacionamentos das vítimas (Carrara & Ramos, 2006, p.194). Desse levantamento, foi proposta uma classificação para os crimes:

> "crimes interativos (agressões e discriminações ocorridas no âmbito da casa, da vizinhança e entre parceiros, das quais as lésbicas – e não só *gays* e travestis – apareciam como vítimas em proporções expressivas); 2) crimes com fins de lucro (chantagens, extorsões, assaltos e golpes do tipo "Boa Noite Cinderela", em geral praticadas contra *gays* e travestis); 3) crimes de ódio (espancamentos, graves ameaças à vida e denúncias de assassinatos), na maioria dos casos contra travestis".

Pesquisando em 200 notícias de jornais da imprensa coletadas pelo grupo de ativistas 28 de Junho sobre homicídios de homossexuais, Carrara & Vianna (2004) localizaram junto aos arquivos da justiça e polícia do estado do Rio de Janeiro informações em 105 registros de ocorrência e 57 processos instaurados entre as décadas de 1980 e 1990 que envolvem 108 vítimas. Segundo os autores, as representações dos operadores de justiça continuam fortemente influenciadas por convenções estabelecidas ao longo do século XX, a partir dos discursos médico-legais, psiquiátricos e policiais acerca da homossexualidade.

Esses discursos guardam conforme as distâncias temporais relações de continuidade com uma preocupação psiquiátrica, criminológica e médica acerca da homossexualidade que se insurgia particularmente entre as décadas de 1930 e 1940. Nessa época, precisamente em 1928, o Dr. Viriato Fernando Nunes apresentou uma tese segundo a qual o número de "invertidos" se difundia assustadoramente na sociedade brasileira (Green, 2000).

Leonídio Ribeiro apresentou estudos europeus sobre a homossexualidade e observou que aumentava "o número de indivíduos, de todas as classes sociais, apresentando manifestações disfarçadas ou evidentes de *perversões sexuais*". Leonídio Ribeiro que era diretor do

Departamento de Identificação da Polícia Civil do Distrito Federal, em 1932 usando o poder de polícia carioca deteve 195 homossexuais, seu método de investigação baseado em medições antropométricas de categorização dos aspectos do corpo o fez identificar os "desvios patológicos" do homossexual (Green, 2000, p.196).

Essas práticas voltadas para a identificação, classificação e responsabilização do sujeito que se desvia das normas foram investidas com discursos acionados por médicos e outros profissionais no final da década de 1920 produzindo efeitos que se prolongam a atualidade (Green, 2000).

A relação crime e homossexualidade são bastante fluídas.[3] Os discursos formulados pelos operadores de justiça revelam essa tênue ligação a partir da responsabilização da vítima do crime letal por sua conduta moral, considerada arriscada e insegura.

Esses discursos sobre a discriminação com relação à orientação sexual e identidade de gênero articulam com outros marcadores sociais (idade, cor, *status* econômico) no entrave ao acesso à justiça e no combate aos contextos de vulnerabilidade em que se processa a homofobia e o crime letal. Essa ação rege, de diferentes maneiras, o preconceito e as respostas dos operadores de direitos (Carrara & Ramos, 2006).

Em 23 processos sobre o latrocínio, enquadrados no artigo 157 do Código Penal, cometidos contra homens homossexuais instaurados no município do Rio de Janeiro entre 1981 e 1989, Carrara & Vianna (2004) observaram alguns padrões de vitimização. Nos processos de investigação e julgamento envolvendo homicídios de *gays* geralmente de classe média as vítimas são representadas como ricas, brancas e velhas e seus executores, ao contrário são representados como pobres, jovens, pardos e negros, na maioria das vezes garotos de programa.

3 A homossexualidade enquanto sodomia foi considerada crime no Brasil até 1823. Segundo o historiador James Green, no século XX a homossexualidade embora não tenha sido diretamente criminalizada, leis como vadiagem, importunação ao sossego e atentado ao pudor e costumes foram utilizadas para regular esses comportamentos considerados indesejáveis (Green, 2000).

Representações sobre esse tipo de vítima são formuladas em termos de "desvio", "anormalidade" e "vida arriscada", e não necessariamente implicavam a absolvição dos réus quando identificados. Os roteiros em que se estruturam esses crimes permitem classificá-los enquanto "crimes de lucro", geralmente esses crimes envolvem contextos de roubos e chantagens (Carrara & Vianna, 2004).

O modo pelo qual operadores da polícia e justiça constroem esses processos é fortemente orientado por preconceitos arraigados e estereotipados. A descoberta do crime de morte comumente é feita a partir da percepção de vizinhos com algo de errado na casa ou apartamento da vítima, essa vizinhança informa a polícia sobre a condição sexual e a possível presença das práticas relativas à homossexualidade enquanto possível causa do crime (idem).

Nesse tipo de criminalidade, é raro o uso de arma de fogo, geralmente os assassinatos são cometidos por jovens em início da carreira delinquente, que estabeleciam laços anteriores com a vítima baseados em permutas diversas, como a prostituição ou algum tipo de troca afetiva e sexual.

Os policiais e agentes da justiça buscam definir essa relação a partir da imputação do "verdadeiro homossexual", geralmente a vítima é identificada como passivo sexual. Essa definição tem efeito no modo pelo qual são representados os acusados, definidos como ativos, sob exercício de uma masculinidade condenável.

Os crimes letais contra as travestis apresentam-se em proporções elevadas e demonstram maiores impunidades. As investigações policiais são inconclusivas com respeito aos criminosos; as causas do crime; deficientes no levantamento de testemunhas e até mesmo na identificação da vítima. Dos 14 processos acionados na pesquisa, três das 14 vítimas não foram identificadas até o final dos inquéritos policiais, sendo feito apenas dois indiciamentos e um dos réus absolvido (Carrara & Vianna, 2006).

As mortes de travestis são, em sua maioria, realizadas na rua e com arma de fogo (12 dos 14 casos), ao contrário do crime contra *gays* em sua maioria latrocínio realizado com armas brancas, asfixia ou outro objeto (60,7% dos casos). Para esse último tipo de crime,

as taxas de arquivamento se mostram elevadas, cerca de 50%, e sobe para 78% nos crimes envolvendo travestis (Carrara & Vianna, 2006).

A marginalização das travestis a partir da associação entre identidade de gênero, desvio e personalidade criminosa faz parte dos roteiros que informam o universo dos operadores da justiça e da polícia. Travestis são consideradas por policiais como pobres e faveladas e os médicos-legistas classificam cerca de 40% como negras e pardas (idem).

As investigações policiais geralmente apuram informações sobre as travestis vítimas de execução com pouco empenho, definindo certa naturalidade em relação a esse tipo de violência. Dos casos em que há indiciamento, os autores observam que representações sobre desordem, tumulto, aglomeração entre travestis, perturbação, pobreza e sobre ambiguidade da identidade delas (incluindo a desvalorização no processo de testemunhas travestis) são acionadas principalmente pela defesa para contrapor a imagem de ordem normalizada acerca da conduta moral do agressor, imagem geralmente aceita pelos juízes e promotores.

No único caso de condenação, essa imagem de ordem acerca do acusado falhou e por extensão lhe foi atribuído as mesmas qualidades imputadas à vítima, sendo assim condenado. Estas práticas revelam que as travestis são particularmente vulneráveis a execuções, sendo que a homofobia se articula de maneira mais expressiva em suas vivências, contribuindo para a hierarquização de suas vidas consideradas inferiores.

Para os operadores de justiça e da polícia, essa situação de vulnerabilidade[4] se soma aos contextos de marginalização com base na classe social, cor e identidade de gênero associada ao exercício imoral da sexualidade.

---

4 Os dados levantados pelo GGB em 2007 mostram que 73% das travestis assassinadas exerciam a prostituição, sendo que 40% foram assinadas a tiros em espaços públicos, enquanto 31% dos *gays* mortos foram a facadas em casa. Seguindo a estimativa do grupo para a população de travestis no Brasil (cerca de 20 a 30 mil indivíduos no país) a travesti parece correr um risco de assassinato em torno de 259 vezes maior que *gays* e lésbicas (estima-se uma população de 20 milhões de indivíduos).

Marcadores de diferentes ordens incidem sob as identidades pessoais, constituídas com base na prática cotidiana da sexualidade. A heteronormatividade, enquanto valor normativo e regulador de diferentes manifestações do desejo e da afetividade, em sua ação normalizadora hierarquiza as sensações e perpassa a todos de maneira distinta e gradativa (Butler, 2003).

Em seus efeitos, propicia a disseminação do ódio e do estigma às expressões identitárias não convencionais, aprofundando situações de vulnerabilidade. Particularmente, as travestis vivenciam essa experiência com maior intensidade, por meio da inserção em contextos marginais ligados ao tráfico de drogas, de seres humanos e da vida noturna. Esse contexto implica em submissão das travestis aos códigos violentos específicos das redes de prostituição, como o pagamento de "taxas de proteção" aos cafetões, cafetinas, policiais (Carrara & Vianna, 2006).

As violações de direitos associados aos crimes letais contra homens que gostam de outros homens e travestis se processam de maneiras distintas, sendo as respostas da justiça criminal para esses tipos de violência muito tímida. Contribui para isso o desinteresse político que permeia o acesso à justiça no Brasil, principalmente para as classes populares, se articulando com valores e apreciações que tradicionalmente vincularam as homossexualidades ao desvio, apoiado em lógicas que reforçam a estigmatização em detrimento dos discursos dos direitos e da cidadania.

Preconceito, discriminação e respeito aos direitos LGBT no Brasil

O combate às violações de direitos de LGBT e o atendimento as necessidades e demandas por reconhecimento, cidadania e justiça tradicionalmente não têm sido considerados nas iniciativas das políticas públicas de segurança. Cenário que tem por desafio garantir a construção de dados e indicadores transparentes que permitam medir e avaliar o terreno sob o qual se assentam.

Desde a metade da década de 1990, o ativismo tem se expandido a partir da mobilização de manifestações de visibilidade de massa conhecidas como *Paradas do Orgulho*. Essas manifestações se mostram como um espaço diferenciado para a produção de conhecimento acerca dos marcadores sob os quais se organizam as identidades LGBT, pois agrega diferentes universos de produção dessas identidades. Não acessível facilmente em outros contextos de sociabilidade marcados por fronteiras difusas e segmentações como bares, boates ou entre o ativismo (Carrara & Ramos, 2006; Facchini, 2005).

As pesquisas de vitimização, realizadas desde 2003 a partir da reflexão conjunta entre setores do ativismo e centros de pesquisas nessas manifestações nas cidades de Porto Alegre, Rio de Janeiro e São Paulo, possibilitaram a construção de índices que permitem mensurar as experiências pontuadas pela *discriminação*, observada como "marginalização, exclusão ou mau atendimento nas situações de trabalho; comércio ou lazer; escola ou faculdade; serviços de saúde; doação de sangue; delegacias de polícia; contexto religioso; contexto familiar; relações com amigos ou vizinhos". E as experiências de *agressão* que dizem respeito às violações criminalizadas pelo Código Penal: "agressões físicas; agressões verbais ou ameaça de agressão física; violência sexual; chantagens, extorsões e golpes como "Boa Noite Cinderela" (Carrara & Ramos, 2006, p.196).

Em 2006, a Parada do Orgulho GLBT de São Paulo comemorou dez anos e contou com aproximadamente 3 milhões de participantes mobilizados em torno do tema: "Homofobia é crime! Direitos sexuais são direitos humanos". Reivindicando a aprovação do Projeto de Lei que criminaliza a homofobia, PL 112/2006, atualmente sendo discutido no Senado (Facchini et al. 2006).

Pesquisa realizada nessa "Parada" buscou traçar um perfil socioeconômico, do comportamento, da participação política e de situações de violência e discriminação vivenciadas pelos participantes. Essa pesquisa foi aplicada a partir de questionário formulado com 39 questões, algumas abertas, compondo uma amostra de 846 entrevistas pessoais (idem).

O perfil dos entrevistados da pesquisa mostrou-se heterogêneo permitindo entrecruzar categorias e aproximá-las de níveis de vitimização. Dos entrevistados, 65 % declaram uma sexualidade LGBT. Tabulando categorias em sexualidade agregada 52% são homossexuais (homens e mulheres), 11% bissexuais, 34% heterossexuais e 2% de travestis e mulheres transexuais, essas foram incluídas na categoria pessoa trans, sem identificação da orientação sexual, devido ao número relativamente inexpressivo na amostra[5] (idem).

Essa amostra permitiu mensurar as experiências de discriminação constatando as discrepâncias, fronteiras e desigualdades sociais que impedem o acesso ao direito de reconhecimento e segurança. sessenta e sete por cento dos LGBT declararam ter sofrido algum tipo de discriminação motivada pela sexualidade, chegando a 85% entre pessoas trans. Igualmente 59% relataram experimentar algum dos tipos de agressões (idem).

Em todas as categorias, as pessoas trans foram maiores vítimas, seguidas decrescentemente entre o mesmo padrão de vitimização por homens homossexuais, homens bissexuais, mulheres homossexuais e por último mulheres bissexuais. As agressões mais relatadas por 55% dos LGBT foram feitas verbalmente, demonstrando a extensão de práticas de distanciamento e homofobia, seguidos por agressões físicas, chantagens e extorsões, violência sexual e o Golpe Boa Noite Cinderela (idem).

A pesquisa buscou também mensurar a cidadania e participação política da população LGBT, produzindo indicadores que se entrecruzam com variáveis relativas ao perfil. Desses cenários onde

---

5 Para compor o perfil de sexualidade dos entrevistados, a pesquisa recorreu à variável *sexo*, como masculino e feminino. Depois questionou a *sexualidade autoatribuída* dos entrevistados composta de oito categorias ("gay", "lésbica", "travesti", "transexual", "bissexual", "entendido(a)", "homossexual" e "heterossexual"). Essas variáveis combinadas produzem a variável *sexualidade agregada* em 7 categorias "homem homossexual, mulher homossexual, homem bissexual, mulher bissexual, homem heterossexual, mulher heterossexual e trans". A pesquisa não registrou nenhum caso de homens transexuais, a categoria pessoas trans é constituída de travestis e mulheres transexuais (masculinos na categoria sexo que se identificaram enquanto transexual).

se articulam diferentes formas de exclusão social, a pesquisa trouxe junto aos entrevistados questão aberta para sugestão de propostas na formulação de políticas governamentais de combate a homofobia (Facchini et al. 2006).

Embora a maioria dos entrevistados tenha opinado em favor do projeto de lei que criminaliza a homofobia (93%), experiências mais recentes em termos de legislação, projetos de lei e ações governamentais de combate aos contextos de vulnerabilidade onde se processa a homofobia, são desconhecidas pela maioria dos entrevistados.

Neste contexto, 71% declararam não conhecer nenhuma legislação antidiscriminatória, entre 30% que afirmaram conhecê-las apenas 3% citam a lei estadual 10.948 no estado de São Paulo. Os dados acionados na pesquisa mostram que o processo de desigualdade econômica impossibilita o reconhecimento do direito e experiências governamentais, acentuando-se o fosso social entre a população de menores rendas e escolaridade, assim como de cor parda e preta (idem).

Padrões semelhantes de vitimização são observados em outras pesquisas relativas à compreensão dos valores dos brasileiros quanto à sexualidade. A pesquisa S*exualidade e juventude* revelou os graus e efeitos da intolerância em relação à sensibilidade homossexual, 28% dos alunos do ensino fundamental e médio do estado de São Paulo não gostariam de ter homossexuais como colegas de classe. Essa proporção aumenta quando considerados apenas os alunos do sexo masculino, 41% dos meninos não toleram colegas *gays* ou lésbicas (Abramoway, 2004).

Outros cenários são privilegiados pela pesquisa, como as interações e percepções de pais e professores, o horizonte traçado não é menos preocupante. Por sua vez, a pesquisa também ensaia um debate político para políticas públicas com as juventudes e a escola, principalmente focando o impacto nas violências e nos processos de distanciamento entre os sujeitos, maneiras de hierarquizar e discriminar (idem).

A pesquisa nacional "*Diversidade sexual e homofobia no Brasil, intolerância e respeito às diferenças sexuais*" procurou mensurar o

respeito e as práticas discriminatórias em relação à sexualidade, contribuindo para alargar o conhecimento do fenômeno entre a população geral (Venturi; FPA, 2008).

A prática de observação do estudo foi dividida entre os módulos I e II, o primeiro foi realizado a partir da aplicação de entrevista composta de 92 questões (250 variáveis), entre indivíduos de 16 anos e mais, totalizando 2.014 questionários aplicados em domicílio distribuídos em 150 municípios brasileiros nas cinco macrorregiões do país[6] (idem).

As questões da pesquisa foram construídas de maneira a mensurar diferentes escalas sob os quais se estruturam o preconceito e a discriminação baseada na sexualidade e identidade de gênero. Primeiramente, o tema foi inserido com questões mais gerais que refletiam sobre o preconceito contra pessoas consideradas "diferentes" e "estranhas" (idem).

Paulatinamente, o tema do preconceito contra LGBT foi colocado com expressões cujas afirmações permitiam medir graus de concordância, por meio de uma escala considerada *forte*, *mediana*, *leve* ou *inexistente* de preconceito, distinguindo suas possibilidades veladas e assumidas.

Essas expressões confirmam representações tradicionalmente constituídas em ambientes religiosos, médicos, psiquiátricos, entre outros, em que as práticas homossexuais são consideradas desviantes e anormais. Por exemplo, a frase "Deus fez o homem e a mulher com sexos diferentes para que cumpram seu papel e tenham filhos" foi aceita por *11 em cada 12 brasileiros/as entrevistados* (idem).

O universo das políticas de Aids vem mobilizando vários esforços de setores interessados na promoção do respeito, mas não conseguiu

6 O módulo II do estudo foi realizado com população de 16 anos e mais, em 18 municípios das nove maiores regiões metropolitanas do país, a partir da aplicação de questionário estruturado com 71 questões (cerca de 200 variáveis). As entrevistas pessoais foram realizadas face a face, previamente agendadas a partir da técnica de bola de neve por meio de indicação dos entrevistados ou a partir de espaços de frequentação nas cidades, totalizando 413 entrevistas com *gays* e lésbicas.

descolar estigmas tradicionais formulados entre a doença associada à vivência de uma sexualidade diferenciada dos padrões normativos. Essa imagem é aceita por 33% dos entrevistados com relação à frase "Os gays são os principais culpados pelo fato da Aids estar se espalhando pelo mundo" (idem).

Mesmo tendo sido retirada das categorias de patologia da OMS,[7] a homossexualidade persiste no imaginário social dos brasileiros enquanto doença, 41% dos entrevistados concordaram com a frase "A homossexualidade é uma doença que precisa ser tratada".

A pesquisa também procurou compreender situações hipotéticas de contato e interação social entre os entrevistados e LGBT; incluindo o conhecimento e o apoio da população em relação às ações governamentais e legislativas para promoção de cidadania e justiça voltada para LGBT.

Embora a pesquisa tenha apontado entre 99% dos brasileiros (a) algum grau de preconceito, a tabulação dos dados em escalas consideradas *forte* (soma de 2/3 dos pontos possíveis), *mediana* (soma entre 1/3 e 2/3 dos pontos) e *leve* (abaixo de 1/3) revelou que 6% da população manifesta um forte grau de preconceito contra LGBT e respectivamente, 39% médio e 54% leve. Essa gradação dos dados,

---

7 A homossexualidade enquanto patologia foi recoberta desde o século XIX por um dispositivo de saber e poder que visava moralizar e medicalizar a sexualidade. Esse dispositivo assegurou "através de uma rede de mecanismos entrecruzados, a proliferação de prazeres específicos e a multiplicação de sexualidades disparatadas" (Foucault, 2005, p.48). Embora o Conselho Federal de Medicina desde 1985 e o Conselho Federal de Psicologia a partir da resolução 01/99 considerem que a homossexualidade "não constitui doença, nem distúrbio, nem perversão" e proibi a discriminação/tratamento de uma pessoa por sua orientação sexual, a OMS através do CID-10 nomeia as experiências não convencionais de sexualidade, como "F64- Transtornos de identidade sexual; F64.0 Transexualismo; F64.1 Travestismo bivalente; F65.1 Travestismo fetichista; F.65.6 transtornos múltiplos da preferência sexual; F66- Transtornos psicológicos e de comportamento associados ao desenvolvimento e orientação sexuais", entre outros, assegurando em favor do distúrbio e inversão o investimento de múltiplas práticas de normalização e responsabilização do sujeito por sua conduta moral e sexual. Isso é particularmente observado nas transformações em que são submetidas atualmente as transexuais. Ver: Benedetti (2005) e Bento (2006).

segundo Venturi (2008), permite focar melhor as políticas públicas no combate às violações de direitos LGBT (Venturi; FPA, 2008).

A homofobia é um tipo de preconceito facilmente assumido pelos brasileiros (a). Venturi comparou a escala de preconceito assumido com as pesquisas de metodologia semelhante como "*Discriminação Racial e Preconceito de Cor no Brasil*" (FPA, 2003) e "*Idosos no Brasil, Vivências, Desafios e Expectativas na Terceira Idade*" (FPA, 2006), constatando que 4% dos de cor não preta assumiam ser preconceituosos em relação aos negros e 4% dos não idosos admitiam ser preconceituosos em relação aos idosos, em relação aos LGBT 27% assumem o preconceito.

A representação da orientação sexual enquanto opção foi aceita por 31% dos entrevistados que discordaram da questão "ser homossexual não é uma escolha, mas uma tendência ou destino que já nasce com a pessoa", isso colabora para a responsabilização do sujeito enquanto *culpado* de uma conduta moral não aceita, onde se pode intervir a partir múltiplos poderes para cura e punição, legitimando a discriminação (Venturi; FPA, 2008).

A maioria da população compreende que soluções para o enfrentamento da homofobia devem partir das próprias pessoas, não sendo necessária a intervenção governamental. Questionados se "os governos deveriam ter a obrigação de combater a discriminação contra homossexuais, bissexuais, travestis e transexuais", ou se "isso é um problema que as pessoas têm de resolver entre elas", 70% aceitam a segunda alternativa, contra 24% que consideram o combate a esse tipo de discriminação um problema de políticas de governo.

Venturi (2008) contrastou esse dado com as pesquisas sobre preconceito racial, mostrando, por exemplo, que, em 2003, verifica-se que 36% da população acreditavam que "os governos deveriam ter a obrigação de combater o racismo e a discriminação racial", e 49% avaliavam que "isso é um problema que as pessoas têm de resolver entre elas, sem a interferência do governo".

Os dados acionados mostram o quanto precisa avançar as políticas públicas, particularmente voltadas para promoção da segurança e para a educação em Direitos Humanos no Brasil.

Brasil sem homofobia

As políticas públicas no Brasil, voltadas para o acesso de cidadania e combate a homofobia surgiram de maneira ampla em 2004, quando atendendo reivindicações da sociedade civil e do Conselho Nacional de Combate a Discriminação, o governo federal a partir da Secretaria Especial de Direitos Humanos criou o Brasil sem Homofobia (Ministério da Saúde, 2004).

A ação do programa orienta-se para a valorização de parceiras com sociedade civil e setores públicos, por meio de financiamento de projetos institucionais de combate a homofobia, resultando na criação de Centros de Referência (CR) voltados para a prevenção e acolhimento de denúncias, apoio psicológico e jurídico às vítimas de violência homofóbica. Atualmente, são 44 CR distribuídos no País.

O programa constituiu nas universidades federais nove Núcleos de Pesquisa, para a produção de conhecimento sobre orientação sexual, vitimização e demandas por direitos de LGBT. Esse investimento propicia a construção de políticas públicas, a capacitação e instrumentalização dos atores sociais na ação de defesa e disseminação de informações sobre direitos e respeito ao LGBT.

Os resultados do trabalho de sensibilização do Brasil sem Homofobia ainda são tímidos, segundo pesquisa da FPA, em 2008 apenas 8% dos entrevistados ouviram falar do programa e 2% conheciam de fato (Venturi; FPA, 2008).

Esse programa está articulado com vários Ministérios, buscando repostas amplas para a promoção da segurança enquanto direito que se interconecta com a saúde, a educação, o planejamento urbano, o combate às desigualdades sociais ligadas a renda e aos preconceitos raciais, de gênero, étnico, geracional e de orientação sexual (Ministério da Justiça, 2009).

No que tange à atuação policial com relação à proteção e prevenção da violência homofóbica, em 2007 o Seminário Nacional de Segurança Pública e Combate à Homofobia, resultado da parceria entre universidade, ativismo, profissionais de segurança pública e Senasp trouxe como eixos norteadores a formação policial sobre di-

versidade sexual; a construção de práticas preventivas e comunitárias de segurança para LGBT; assim como a construção de Centros de Referência no Combate a homofobia nas secretarias estaduais de segurança, para atender denúncias, investigá-las, registrá-las e prevenir violências homofóbicas; bem como investimento em controle social das instituições de segurança pública (SEDH, 2008).

Essas práticas são imprescindíveis para reverter à invisibilidade sob a qual se assentam as violências homofóbicas. As pesquisas nas "Paradas do Orgulho" observaram que entre 30% a 40% das vítimas não relatam a violência a nenhuma pessoa ou instituição.

Segundo pesquisa de 2006, as discriminações em âmbito das delegacias particularmente no caso das pessoas trans chegam a 60%, aproximadamente 20% nas demais categorias de sexualidade agregada. Dado relativamente alto considerando que contatos cotidianos com a polícia podem ter frequências diferenciadas entre as populações LGBT. Esse dado revela a incompreensão e desrespeito com relação à liberdade de orientação sexual e identidade de gênero no contexto das instituições policiais (SEDH, 2008).

Além disso, a segurança no Brasil tem sido associada tradicionalmente à repressão policial resultando na punição desigual de setores vulneráveis na sociedade e em graves violações de direitos.

Nesse sentido, algumas ações de mudança das atividades formativas das corporações militares e demais atores da segurança pública começam a surgir. Em 2003, foram incluídos na Matriz Curricular Nacional para Policiais Civis, Militares e Bombeiros, temas relativos ao respeito em Direitos Humanos estabelecendo um código de Ética voltado para gestão democrática da criminalidade e de sua prevenção.

A Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública vem oferecendo cursos a distância aos profissionais da segurança pública e penitenciários com base nesses princípios. A partir da elaboração entre policiais militares e militantes LGBT, em 2008 começou a ser oferecido o curso Segurança Pública sem Homofobia. Isso demonstra que a despeito do silêncio que marcam as violências homofóbicas, uma sensibilidade das autoridades públicas para o tema vem crescendo.

Uma das conquistas mais recentes e expressivas em âmbito nacional foi a realização em junho de 2008, da I Conferência Nacional GLBT, que trouxe o tema "Direitos Humanos e Políticas Públicas: O caminho para garantir a cidadania de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais". A conferência articulou a participação de cerca de 10 mil pessoas em âmbitos estaduais e municipais, sendo que 600 pessoas deliberaram na etapa federal, entre representantes da sociedade civil e autoridades públicas (SEDH, 2008).

Esse debate resultou na formulação de 559 propostas em políticas públicas articuladas as ações legislativas e judiciárias, nas áreas de saúde, trabalho, previdência social, segurança pública e educação, compondo 50 diretrizes e ações do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (SEDH, 2009).

Esse investimento social aponta para expansão da temática enquanto estratégia que visa intervir na construção da recente democracia brasileira. Mesmo sendo uma cartografia em construção com muitos territórios a serem multiplicados, sinaliza-se um processo de horizontalização do poder, de fortalecimento das redes sociais de promoção dos Direitos Humanos e de uma cultura de paz.

8
Violência de gênero, legislação e práticas jurídicas no Brasil contemporâneo

Daniella Coulouris[1]

Giane Boselli[2]

Introdução

No Brasil, a temática da violência contra as mulheres está atualmente em evidência. Estatísticas, pesquisas, políticas públicas, campanhas governamentais e não governamentais para estimular a denúncia, criação de legislação específica para coibir situações de violência doméstica e agravamento penal nos casos de violência sexual são exemplos da tendência atual de discussão, prevenção e punição de práticas violentas contra as mulheres.

Mas o que é considerado como "violência contra as mulheres"? Ou melhor, qual seria a necessidade de definir, distinguir, abordar de forma especial, entre tantas e terríveis formas de violências existentes, violências específicas vivenciadas apenas por mulheres?

Essas questões, levantadas espontaneamente em qualquer debate sobre o tema, são importantes para lembrar que, antes de oferecermos uma definição pronta de violência contra as mulheres, é preciso

---

1 Doutoranda em Sociologia pela Universidade de São Paulo, USP, e colaboradora do OSP.

2 Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista, Unesp, *campus* de Marília.

observar que o ato de definir, de conceituar algo, é um primeiro passo para retirar determinadas situações do território das circunstâncias consideradas comuns, normais e justificadas como parte da "ordem natural das coisas". É trazê-las para o espaço público da discussão para serem problematizadas. E problematizar é transformar algo, até então invisível e "indizível", em problema a ser compreendido em sua complexidade e especificidade.

Assim, o termo violência contra as mulheres, aparece somente quando diversas formas de violência – como ameaças, agressões, humilhações, homicídios, tentativas de homicídio praticadas por companheiros e ex-companheiros, exploração, abusos e violências sexuais praticadas por desconhecidos ou familiares – deixaram de ser concebidas como problemas individuais, desta ou daquela mulher ou menina, para ser considerado um *problema social*. E um problema social que tem sua origem nas relações sociais e não nos indivíduos.

Essa mudança é significativa. Quando as situações de violência são percebidas como um evento decorrente de conflitos entre indivíduos "iguais", o raciocínio desloca-se do episódio violento – a agressão da mulher pelo marido ou a violência sexual do padrasto contra a enteada, por exemplo – para os comportamentos *individuais* que teriam dado origem à violência.

A mulher é adúltera? O marido é alcoólatra? A enteada é promíscua? O padrasto é pervertido? Perguntam os vizinhos, os policiais e os agentes jurídicos encarregados de registrar, investigar, acusar, testemunhar, julgar e punir os conflitos classificados como contravenções ou crimes.

Mas, quando a violência contra as mulheres se transforma em problema social, o fato de muitas mulheres serem agredidas pelos maridos ou muitas mulheres serem violentadas sexualmente deixa de ser um problema específico daquela mulher (ou daquele homem) para ser um problema da sociedade.

Significa que a forma como nossa sociedade está organizada, de certa forma, permite que um indivíduo do sexo masculino ("o homem"), que atinge o *status*, a posição social de "marido", agrida "sua" mulher – no sentido histórico da mulher como propriedade

do marido e da violência como forma de exercer esse domínio de posse – caso ele considere que ela não corresponda adequadamente ao que se espera socialmente, de uma "mulher", de uma mãe, de uma esposa. Que a forma como concebemos o exercício da sexualidade, de muitos modos, torna possível que um homem utilize a vantagem da força física para obter relações sexuais sem o consentimento explícito da mulher ou menina quando ele considera que ela possui um comportamento social e sexual considerado "impróprio" ou "sedutor".

Assim, quando a violência sai da esfera individual para se constituir em uma questão que diz respeito aos *papéis sociais*, às *expectativas sociais*, que são atribuídos de forma desigual e arbitrária aos seres humanos do sexo feminino e masculino, ela passa a ser denominada de violência de gênero.

Denominar a "violência contra as mulheres" de violência de gênero é uma forma de reafirmar a arbitrariedade dessas distinções sociais. Sexo remete a diferença sexual, diferença biológica. Gênero remete a diferenças sociais entre homens e mulheres: papéis sociais diferentes, expectativas diferentes, diferentes modelos de comportamento, diferentes categorias de avaliação positiva, aquelas que recompensam, e categorias de avaliação negativa, aquelas que punem o "desviante".

O gênero é um dos primeiros critérios de classificação a que estamos expostos. E utilizamos esses critérios de avaliação e julgamento para definir o outro, para definir também quem somos e como queremos que os outros nos vejam. De forma resumida, é deste modo que se produz a construção da identidade de gênero, que nos define como "homem" ou "mulher", e que ocorre independente da configuração biológica e da opção sexual. Deste modo, várias formas de violência podem ser consideradas violência de "gênero", sendo indiferente o sexo biológico do agressor ou da vítima.[3]

3 Por exemplo, uma mãe que age de forma violenta contra a filha por acreditar que ela não corresponde ao que se espera de uma "mulher" está praticando uma violência de gênero. Assim como uma agressão paterna ao filho por não corresponder ao que ele espera de um " homem".

Assim, a Convenção Americana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (OEA, Brasil, 1995) define violência contra a mulher não como qualquer tipo de violência praticada contra a mulher,[4] mas como a violência que é baseada no gênero: *"entender-se-á por violência contra a mulher qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada"*.

No Brasil, a violência de gênero passou a ser a bandeira do movimento feminista a partir do início da década de 1980, durante o processo de redemocratização, e o debate fortaleceu-se ao longo das últimas décadas, com a atuação de mulheres no cenário político brasileiro. Feministas eleitas tornaram-se políticas profissionais, políticas eleitas tornam-se defensoras de causas feministas, e o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), criado em 1985 por pressão do movimento feminista, foi, dezessete anos depois, transformado na Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher – primeiramente subordinada ao Ministério da Justiça – e, posteriormente, transformada na Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, com *status* de ministério.[5]

As Organizações das Nações Unidas exerceram um papel fundamental para o fortalecimento das questões feministas no Brasil, ainda durante a ditadura militar, ao reconhecer internacionalmente a violência contra a mulher como uma questão a ser publicamente discutida e combatida.

A ONU declarou o ano de 1975 como o ano da mulher, a década de 75/85 como a década da mulher e elaborou, em 1979, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Cedaw).

---

4 Nesse sentido, uma briga de trânsito, ou entre vizinhos, dependendo do contexto, não pode ser classificada como "violência de gênero" apenas porque a vítima é mulher.

5 O movimento feminista institucionalizou-se com a eleição de Franco Montoro para governador do *estado de São Paulo* em 1982. Para uma visão histórica do movimento feminista brasileiro, ver Celi Pinto (2003) e Maria Amélia Teles (1993).

A Convenção[6] (Cedaw) é relevante em vários aspectos: afirma que qualquer discriminação baseada no sexo fere o princípio da igualdade da Declaração Universal dos Direitos Humanos, define discriminação contra a mulher como toda *"distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo"* e determina a responsabilidade dos estados em excluir qualquer legislação discriminatória contra as mulheres, abster-se de práticas institucionais discriminatórias e a promover políticas de ação afirmativa, ou seja: *"adoção pelos Estados-Partes de medidas especiais de caráter temporário destinadas a acelerar a igualdade de fato entre o homem e a mulher"* até quando *"os objetivos de igualdade de oportunidade e tratamento houverem sido alcançados"*.

Ao condenar as distinções sociais baseadas nas diferenças entre os sexos, independentemente de quaisquer justificativas, biológicas ou culturais,[7] a ONU deslegitimou a discriminação sexual e qualquer tipo de violência baseada no gênero: uma violência que atinge preferencialmente mulheres, pelo simples fato de serem mulheres.

Violência sexual e impunidade

A violência sexual, que compreende o estupro e o atentado violento ao pudor, é uma violência de gênero. Um efeito da configuração social de gênero, atravessada por representações, discursos e critérios distintos de avaliação dos indivíduos e situações.

Como aponta Pierre Bourdieu (1999), é por meio de uma relação de dominação do masculino sobre o feminino que a sociedade concebe o ato sexual: uma forma masculina de dominação, de apropriação, de posse de um corpo feminino sexualmente subordinado. Essa

---

6 Ratificada pelo Brasil com "reservas" em 1984 e sem reservas em 1994, a Convenção tem força de lei para os países que o ratificam.

7 Muitas práticas culturais consideradas "tradicionais" passam a ser denunciadas como discriminação de gênero, como a preferência dada em áreas rurais, de diversos países, à educação dos filhos homens e em detrimento da educação das meninas, direcionadas, desde cedo, às tarefas domésticas e aos cuidados dos irmãos menores.

relação masculino/dominante *versus* feminino/subordinado seria um eixo estruturante tanto das relações sexuais consentidas como das relações sexuais violentas, obtidas sem o consentimento do outro, que passa a ser um objeto sexual, destituído de sua posição de sujeito.[8]

Após entrevistar agressores sexuais, Lia Machado (2000, p.6-7) conclui que, em suas falas, as vítimas não são consideradas como pessoas, sujeitos. São "apenas mulheres", sinônimo de objeto sexual. Para eles, o que diferencia o estupro de um ato sexual consentido não é somente o grau da violência utilizada. É a posição social da vítima.

Deste modo, os agressores procuram identificar o ato de estupro ao ato de uma relação sexual com uma prostituta. Procuram justificar o estupro através do comportamento social e sexual da vítima. E, de muitas maneiras, esse discurso é socialmente compartilhado, inclusive pelos agentes jurídicos. A vergonha, a "impureza" do ato sexual não consentido, continua a recair mais sobre as vítimas do que sobre os agressores.

Portanto, embora o Brasil registre o impressionante número de mais de quatorze mil ocorrências de estupro por ano,[9] estudos realizados demonstram que somente 10% dos estupros praticados são denunciados pelas mulheres vítimas.[10]

Além disso, as poucas iniciativas de denúncias de estupro nos órgãos policiais têm grandes probabilidades de não serem investigadas. No período de 1993 e 1994, em Campinas, 71% de 900 boletins de ocorrência de crimes sexuais foram arquivados (Vargas, 2000). Na cidade de São Paulo, somente 364 de 1.630 ocorrências de estupro registradas na região noroeste transformaram-se em inquéritos policiais. A análise dos boletins de ocorrência arquivados constatou a baixa disposição da agência policial em investigar crimes de autoria

8 Nesse caso, falamos em violência de gênero indiferentemente do sexo do agressor ou da vítima. De fato, a violação masculina é um modo de *subordinação/feminilização* do corpo masculino através da violência.

9 Pesquisa do Ministério da Justiça. 2005.

10 Ver Oshikata et al. (2005), que em pesquisa no setor de urgência em Campinas-SP confirmaram que as mulheres vítimas de estupro procuram os serviços de saúde, mas não costumam registrar a queixa na polícia.

desconhecida, que correspondem a 93,3% dos crimes violentos pesquisados (NEV/USP).[11]

E, quando as denúncias se transformam em processos criminais, são muitas as dificuldades para a comprovação da violência sexual e a consequente condenação dos agressores. As pesquisas sobre o funcionamento da justiça criminal nos casos de estupro revelam que os agentes jurídicos utilizam estereótipos de gênero para desacreditar a palavra da vítima. Principalmente, quando a vítima acusa um conhecido, pois é comum a defesa sustentar o argumento de que determinadas mulheres utilizam o sistema criminal como instrumento de vingança, forjando falsas denúncias para prejudicar alguém de suas relações (Ardaillon & Debert, 1987; Pimentel et al., 1998, Vargas, 2000; Coulouris, 2004).

A lógica jurídica nos casos de estupro trabalha através da instrumentalização do trinômio "*comportamento adequado/ credibilidade/ verdade*", em que se estabelecem critérios de avaliação das pessoas e associam-se aspectos dos comportamentos sociais e sexuais dos envolvidos com determinada propensão à *verdade*. Nesse sentido, diversos discursos entrelaçam-se para definir quais as mulheres que podem ser consideradas "vítimas" e quais os homens que podem ser considerados "estupradores" (Coulouris, 2004 e 2008).

Esse deslocamento do episódio violento para o comportamento social e sexual de vítimas e de acusados deve-se, em parte, a uma concepção predominante de violência sexual que caracteriza o estupro como o resultado de uma necessidade sexual masculina, natural, instintiva, que ao não ser reprimida, controlada, motivaria a violência sexual.[12]

A partir dessa perspectiva, focaliza-se o comportamento do agressor em busca de sinais de perversidade e anormalidade. Procura-se aumentar a repressão legal no sentido de coibir os instintos "naturais"

---

11 A pesquisa abrangeu 16 delegacias que compõem a 3ª Seccional de Polícia no Município de São Paulo. "Estudo da impunidade penal no município de S. Paulo, 1991-1997", em andamento.

12 Para uma história do estupro, consultar Georges Vigarello (1998).

do sexo masculino. E descarta-se a hipótese de que homens com comportamentos considerados socialmente adequados sejam qualificados de criminosos. Ao mesmo tempo, observa-se o comportamento das mulheres vítimas por considerar que o comportamento feminino poderia provocar alguns homens – "normais" ou "anormais" – a tal ponto em que o instinto sexual venceria as barreiras sociais, culturais e legais que definem o estupro como algo proibido.

Essa concepção procura entender, explicar o episódio da violência sexual como um conflito decorrente de relação entre indivíduos "iguais". Deste modo, no raciocínio jurídico, a responsabilidade pelo ocorrido passa a ser buscada no comportamento do acusado. E, através de uma inversão perversa, no comportamento social e sexual da vítima, que determinará se ela "merece", ou não, a proteção da justiça.

O agravamento penal nos casos de estupro e de atentado violento ao pudor – que por meio de sua inclusão na lei dos crimes hediondos, além de aumentar a pena em ambos os casos para de seis a dez anos de reclusão impossibilitou o recurso em liberdade[13] – reitera essa perspectiva do estupro como crime hediondo praticado por um homem "perverso", que deve ser excluído do convívio social.

Portanto, por não considerar a violência sexual como uma violência de gênero – um efeito das desigualdades sociais construídas historicamente entre homens e mulheres – a discriminação de gênero parece ocorrer no próprio interior das práticas institucionais, por meio da instrumentalização das mesmas categorias de gênero, critérios de classificação dos indivíduos e de situações, que são encontrados de formas dispersas na sociedade.

Somente uma reforma penal elaborada em torno das especificidades dos crimes sexuais poderia resolver esse paradoxo. Reforma que, até hoje, ainda não foi pensada no Brasil. A última alteração penal retirou os termos "mulher honesta" e "mulher virgem" do Código

---

13 A lei dos crimes hediondos (8.072/1990) também estabelece que, tanto no estupro quanto no atentado violento ao pudor, quando a vítima não for maior de 14 anos e o crime for qualificado por lesão grave ou morte, as penas sejam acrescidas de metade, respeitando o limite superior de trinta anos de reclusão (Delmanto et al., 2000, p.412-7).

Penal e extinguiu alguns artigos explicitamente discriminatórios e já em desuso na prática jurídica.[14] Mas, por enquanto, atenção maior vem sendo dada à violência doméstica e familiar, que vem despertando grande visibilidade social no Brasil e em vários outros países da América Latina, América do Norte e Europa.

A violência doméstica na legislação brasileira

Como vimos acima, a desigualdade se dá em vários níveis da rede de relações sociais, como é o caso das relações de poder entre homens e mulheres, que desencadeiam um grau de tensão gerador de violência. Muitas vezes, os episódios de violência física e psicológica ocorrem entre casais que mantêm convivência em nível privado e conjugal. Daí surge o que chamamos de violência doméstica.

Diferentemente da violência urbana, a violência doméstica e conjugal incide sempre sobre as mesmas vítimas, podendo ser habitual e crônica. Essas características possuem consequências específicas, que tornam este tipo de conflito diferenciado. A cada ano, mais de mil mulheres são mortas por seus maridos, ex-maridos e namorados. Muitas outras perdem seus empregos, entram em depressão, sofrem danos físicos e psicológicos irreparáveis.

Nos últimos quarenta anos, a violência de gênero no âmbito conjugal deixou de ser menosprezada como um problema privado e passou a ser questionada em muitos países do Ocidente. Antes disso, o espaço intrafamiliar era visto como lugar estritamente privado, e a violência conjugal era interpretada como simples briga entre maridos

14 Como o Art.107 que extinguia a punibilidade nos casos de estupro pelo casamento do agente com a vítima ou pelo casamento da vítima com terceiros; Artigo 217: "Seduzir mulher virgem, menor de dezoito e maior de quatorze, e ter com ela conjunção carnal, aproveitando-se de sua inexperiência ou justificável confiança"; Art. 219: "Raptar mulher honesta, mediante violência, fraude ou justificável confiança"; Art. 219. "Raptar mulher honesta, mediante violência, grave ameaça ou fraude, para fins libidinosos"; Art. 240. "Cometer adultério", e outros. Ver Lei 11.106/2005 sancionada em 28.3.2005

e mulheres. Por ser mantida como assunto de família, raramente a polícia, a justiça, os parentes ou a comunidade interferiam no problema.

No Brasil, assim como nos Estados Unidos e na Europa, o impulso inicial para o reconhecimento da violência doméstica como um problema social foi dado pelo movimento feminista no final da década de 1960. Foi iniciado um trabalho de mobilização que desencadeou um processo de manifestações sociais, denúncias, congressos, publicações e reivindicações, sempre voltadas à conscientização da sociedade e dos poderes públicos sobre a gravidade da violência conjugal e a necessidade de criar medidas de proteção às mulheres agredidas (Saffioti, 1999).

Apesar de sempre contar com um movimento de mulheres muito engajado na questão da violência doméstica, o Brasil tardou a criar leis e políticas públicas voltadas a essa problemática. As manifestações públicas foram intensas, mas as respostas e o comprometimento dos poderes públicos demoraram a chegar. Em países como a Inglaterra, a França e os Estados Unidos, políticas legais e sociais surgiram já no início da década de 1970.

A primeira conquista legal brasileira foi com a Constituição Federal de 1988, que incluiu o parágrafo 8º em seu artigo 226, dizendo: *"O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações"*. Antes disso, em 1985, foi implementada a primeira Delegacia Especializada no Atendimento a Mulheres vítimas da violência, considerada a maior conquista do movimento feminista nacional e a principal política pública de prevenção e combate à violência contra a mulher inaugurada no País.

Outra lei nesse sentido surgiu apenas no ano de 2002. A Lei 10.455, de autoria da deputada federal e advogada Nair Xavier Lobo, alterou um artigo da lei dos Juizados Especiais Criminais (Lei 9.099/95), permitindo ao juiz, em casos de violência doméstica, como medida de cautela, determinar ao agressor que se afastasse do lar, antes do julgamento final do processo. No entanto, essa medida só poderia ser usada quando ocorresse um crime considerado pela doutrina jurídica como "infração de menor potencial ofensivo", ou

seja, em crimes com menor pena, como lesões leves, vias de fato, injúria e ameaça. Essa foi uma deficiência da lei, pois nos casos em que envolviam agressões mais intensas e perigosas, como tentativas de homicídio e lesões corporais graves, a lei não poderia ser aplicada, uma vez que tais crimes não são julgados nos Juizados Especiais Criminais. Além disso, esse dispositivo legal foi praticamente ignorado pelos juízes, advogados e promotores.

Em 2004, foi aprovada a Lei 10.886, que acrescentou um novo parágrafo ao artigo 129 do Código Penal (lesão corporal) tipificando a violência doméstica e aumentando a pena para seis meses a um ano de detenção, enquanto a lesão corporal simples, prevista no artigo 129, prevê detenção de três meses a um ano. Tratou-se de uma modificação legislativa completamente inócua, pois a alteração da pena mínima de 3 para 6 meses, não modificou os procedimentos penais em relação ao agressor.

Essa pequena alteração do Código Penal causou uma grande frustração nos movimentos de mulheres, pois a violência doméstica prevista neste parágrafo 9º continuou sendo um crime de menor potencial ofensivo julgado pelos Juizados Especiais Criminais, não afastando a possibilidade de transações penais e aplicação de insignificantes penas pecuniárias aos agressores. Além disso, esse segundo sinal de reconhecimento da violência doméstica ficou restrito apenas ao crime de lesão corporal.

Fazendo um rápido paralelo com a legislação norte-americana sobre violência doméstica pode-se depreender o quanto o Brasil foi, por muito tempo, acentuadamente tímido e resistente na criação de dispositivos legais mais incisivos e eficientes para o enfrentamento da violência doméstica.

Devido a um contexto cultural diferenciado, as campanhas feministas norte-americanas focaram muito mais na necessidade de leis para coibir a violência conjugal, mais do que em qualquer outro tipo de instituição (Frug, 1992).

Como resultado, as leis começaram a surgir já no final da década de 1970 e no começo da década de 1980. Essas medidas tomaram um rumo diferenciado do Brasil, assumindo um viés penalista bem

mais pesado. Espalharam-se pelo país as "*pro-arrest policies*", políticas legais a favor da prisão do agressor, e as "*non-drop prosecution policies*", que pregam a persecução penal obrigatória dos agressores, sem dar oportunidade para a mulher agredida escolher se deseja ou não processar criminalmente o autor da agressão (Erwin, 2006).

Em meados da década de 1980, já eram bem comuns essas leis permitindo a prisão dos culpados nos casos de violência doméstica, sem a necessidade do flagrante e do mandado de prisão. As políticas "*pro-arrest*" culminaram na disseminação do "*mandatory arrest*", uma espécie de prisão obrigatória que deve ser efetuada pelo policial assim que atende a um chamado residencial envolvendo violência entre casais. Na década de 1990, a violência doméstica já era reconhecida como crime nos 50 estados americanos e no Distrito de Columbia (Henning & Feder, 2005).

Depois desta onda penalista, as prisões de pessoas envolvidas em crimes relacionados à violência conjugal cresceram cerca de 20% no país. No entanto, o número de mulheres presas cresceu 446%, pois os policiais, quando atendiam os chamados e viam que a agressão havia sido recíproca, prendiam o casal. A partir dessas novas estatísticas, as críticas começaram a surgir, pois um número exagerado de mulheres estava sendo presa e "revitimizada" pelo sistema.

Em resposta às críticas, as regras mudaram, e as prisões começaram a ser recomendadas somente em casos muito sérios de violência doméstica, com alto potencial de perigo para as vítimas. Além disso, a partir dessa revisão, surgiram então as leis do "*primary agressor*", pregando que o policial teria de agir com mais cuidado e identificar o agressor primário antes de efetuar uma prisão, de forma a punir apenas a pessoa que iniciou a agressão, e não o casal (idem).

Essa cultura passou a gerar uma linha acadêmica crítica, que já na década de 1990 começou a questionar a real efetividade das políticas de prisão e de persecução penal obrigatória (Buzawa & Buzawa, 1996; Saunders, 1995).

A tendência das discussões agora gira em torno da problematização da violência conjugal como um fenômeno que está inserido em um contexto maior de direitos humanos, que envolve também

estruturas de gênero, educação, saúde e direitos econômicos (Erwin, 2006). Inúmeros tipos de políticas sociais e comunitárias estão sendo desenvolvidas a cada ano, em uma tentativa de se acertar um modelo alternativo de resolução de conflitos, que não passe necessariamente pelo sistema de justiça criminal.

É nesse momento que podemos retomar o contexto brasileiro e discutir um pouco sobre a mais recente política legal voltada à violência doméstica colocada em prática no Brasil.

A Lei Maria da Penha – uma onda penalista tardia?

A primeira lei federal brasileira voltada inteiramente ao tratamento da violência doméstica foi aprovada somente em 2006 – Lei 11.340/06. Trata-se de uma iniciativa inteiramente louvável, pois busca desfazer os diversos nós que aparecem no sistema de justiça penal brasileiro no momento em que devem lidar com esta problemática específica. Foi também uma forma de suprir toda a lacuna legislativa que existia no País até então.

Por outro lado, vale refletir um pouco sobre a lentidão com que esse caminho vem sendo percorrido no Brasil. A maioria dos países da América Latina, os Estados Unidos e a Europa já está em um momento de repensar suas leis, que foram criadas nas décadas de 1980 e 1990. Já passaram por experiências suficientes para poder detectar as deficiências dos novos procedimentos propostos, reeditar novas regulamentações e buscar novos caminhos. E o que é mais importante, assim como foi colocado logo acima sobre a experiência norte-americana, a tendência das discussões agora está se movendo em torno da ineficiência de se recorrer ao enrijecimento penal para se tentar reduzir os índices de violência conjugal.[15]

15 O maior exemplo são os Estados Unidos, onde o próprio movimento feminista e a própria sociedade um dia acreditaram na política repressiva. Mas os índices de violência doméstica nesse país continuam sendo um dos mais altos do mundo.

Esse panorama internacional tem mostrado que tentar lidar com a violência doméstica apenas por meio dos trilhos do sistema de justiça criminal não é suficiente. O enfrentamento desse problema requer medidas que cerquem o problema por todos os lados possíveis.

O único problema da Lei Maria da Penha é realmente quanto a sua data de nascimento. Se ela houvesse surgido na década de 1980 ou 1990, hoje as discussões em torno de procedimentos penais e civis já poderiam estar em um patamar bem mais avançado. O poder judiciário e todos os outros poderes públicos já estariam muito mais familiarizados com a questão, e as discussões poderiam estar seguindo os rumos da justiça restaurativa[16] e da criação de procedimentos alternativos de resolução de casos de violência doméstica, como já está acontecendo em muitos outros países.

Essa nova lei não trouxe inovações penais drásticas, nem assumiu um forte viés punitivo, pois essa não é uma tendência seguida pelo movimento feminista brasileiro. No entanto, as alterações mais incisivas que trouxe, como a obrigação de se instaurar inquérito policial nos casos de lesão corporal e a recomendação para que sejam criados Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres, causaram uma certa resistência no meio jurídico e nas delegacias de polícia. Muitos delegados ainda se recusam a instaurar inquéritos policiais nos casos de lesão corporal leve que envolvam violência doméstica, e poucos Juizados de Violência Doméstica foram criados até hoje no país. Por outro lado, sempre devemos ter em mente que o Brasil é um País de dimensões continentais, que agrega 5.563 municípios, diversas culturas e diversos níveis de compreensão, fatores

16 A justiça restaurativa é uma nova forma de funcionamento da justiça penal, que enfoca a reparação dos danos causados às pessoas e relacionamentos, ao invés de punir os transgressores. As práticas restaurativas proporcionam, àqueles que foram prejudicados por um incidente, a oportunidade de reunião para expressar seus sentimentos, descrever como foram afetados e desenvolver um plano para reparar os danos ou evitar que aconteça de novo. Existe a ideia de suprir as necessidades emocionais e materiais das vítimas e, ao mesmo tempo, fazer com que o infrator assuma responsabilidade por seus atos, mediante compromissos concretos (Jesus, 2005).

que contribuem para a lentidão no momento de novas adaptações e aceitação de mudanças.

O que vemos é que importantes inovações alcançadas no campo da legislação nem sempre são acompanhadas de avanços correspondentes na subjetividade dos indivíduos que, por sua vez, dependem de uma evolução dos padrões culturais da sociedade como um todo. A justiça brasileira está agora em uma fase de desconstrução de uma visão minimizadora de um grande problema social. As mudanças ainda vão continuar ocorrendo a passos lentos e só daqui a algum tempo é que poderemos analisar a real efetividade dos novos dispositivos jurídicos criados com a lei Maria da Penha. Além disso, ainda existe um longo caminho pela frente para se tentar conscientizar os operadores de todo o sistema de justiça penal quanto à gravidade e às particularidades do problema da violência doméstica. Esse é o ônus dessa lei ter sido criada tão tardiamente no País.

Por outro lado, não se pode deixar de elogiar o fato de esta lei ter assumido um viés não somente voltado a procedimentos legais de assistência e proteção às vítimas e ao processo e julgamento das causas decorrentes da prática de violência doméstica contra a mulher. Essa lei também traz um capítulo muito importante com algumas medidas integradas de prevenção à violência doméstica, seguindo recomendações da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – Convenção de Belém do Pará, adotada pelo Brasil em 1994. A própria lei Maria da Penha foi uma resposta do governo federal, em parceria com o movimento feminista, a obrigações assumidas quando assinou essa Convenção.

Como vimos acima, um problema social como esse requer outros tipos de transformação que não sigam somente o caminho jurídico. Essas são algumas das mais importantes diretrizes traçadas no Título III, da Lei Maria da Penha:

– o respeito, nos meios de comunicação social, dos valores éticos e sociais da pessoa e da família, de forma a coibir os papéis estereotipados que legitimem ou exacerbem a violência doméstica e familiar, de acordo com o estabelecido no inciso III do art. 1º,

no inciso IV do art. 3º e no inciso IV do art. 221 da Constituição Federal; (Inciso III, art.8º)

– a promoção e a realização de campanhas educativas de prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher, voltadas ao público escolar e à sociedade em geral, e a difusão desta Lei e dos instrumentos de proteção aos direitos humanos das mulheres; (Inciso V, art. 8º)
– a promoção de programas educacionais que disseminem valores éticos de irrestrito respeito à dignidade da pessoa humana com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia; (Inciso VIII, art. 8º)
– o destaque, nos currículos escolares de todos os níveis de ensino, para os conteúdos relativos aos direitos humanos, à equidade de gênero e de raça ou etnia e ao problema da violência doméstica e familiar contra a mulher. (Inciso IX, art. 8º)

Na tentativa de implementar essa gama de políticas sociais, legais e culturais voltadas à prevenção e enfrentamento da violência doméstica, o governo federal, por meio de sua Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, tem colocado em prática uma Política Nacional de Enfrentamento à Violência (PNEV) contra as Mulheres. Essa política foi adotada em 2003, e busca abarcar todas as dimensões da violência contra a mulher. Essas ações, expressas no Plano Nacional de Políticas para Mulheres (PNPM), são resultados de um reconhecimento do próprio governo federal de que "a desigualdade historicamente estabelecida entre mulheres e homens estrutura o processo de exclusão de milhares de cidadãs deste país, sendo a violência contra as mulheres uma das expressões mais perversas desta desigualdade".

A PNEV está em consonância com a Lei Maria da Penha e com convenções e tratados internacionais, tais como: a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a Convenção de Belém do Pará (1994), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Cedaw, 1981) e a Convenção Internacional contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas (Convenção de Palermo, 2000).

As ações da PNEV seguem quatro eixos estruturantes voltados a ações educativas e culturais de prevenção; ações de combate com viés punitivo e de cumprimento da Lei Maria da Penha; ações de assistência, que envolvem criação de abrigos, redes de assistência e capacitação de agentes públicos; e ações que visam a garantia de direitos, com o cumprimento de legislação nacional, internacional e iniciativas para o empoderamento das mulheres.

A partir de toda essa explanação neste capítulo sobre a questão do enfrentamento da violência doméstica no Brasil, podemos depreender que as iniciativas nesta área começaram a realmente tomar corpo e força a partir do século XXI. Mesmo que a lei Maria da Penha tenha sido uma forma de penalismo tardio, era extremamente necessário, pois havia um grande vazio na legislação brasileira até 2006.

Finalmente, temos uma lei, e, finalmente, temos um governo federal também engajado em trilhar esse caminho da prevenção e do combate a um problema de gênero tão disseminado em todas as sociedades do mundo. Resta agora trilhar um caminho semelhante que seja voltado exclusivamente à problemática da violência sexual contra as mulheres. O judiciário brasileiro não pode continuar lidando com essa questão com tanta discriminação e descaso. Os procedimentos penais para esse tipo de violência de gênero também precisam de uma reforma.

9
Considerações sobre a persistência da tortura na atualidade: um recorte teórico-metodológico

Carlos Alberto Sanches Júnior[1]

César Grusdat de Assis[2]

Introdução

A rejeição da *tortura* é um dos princípios da modernidade nos âmbitos jurídico e punitivo. Entre os séculos XVIII e XX, a tortura passou de uma prática indispensável ao sistema jurídico clássico a um ato proibido por leis, atingindo finalmente o *status* de *crime hediondo*. Entretanto, esta prática persistiu durante todo o século XX, ora como um dos instrumentos de manutenção dos regimes ditatoriais, ora como um dos mais intrigantes paradoxos dos períodos democráticos. No início do século XXI, a tortura tem atingido índices relativamente altos de aceitação popular em circunstâncias como a "guerra contra o terror" ou em momentos críticos da "guerra contra o crime".

Em 2006, em uma pesquisa mundial realizada pela *BBC World Service*, o Brasil apresentou uma taxa de aprovação da tortura maior que a global, com 32% dos entrevistados admitindo a prática "em determinados casos" e 61% declarando-se "contra qualquer tipo de

1 Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Unesp, Marília.

2 Graduando em Ciências Sociais pela Unesp, Marília, bolsista PIBIC-CNPQ e pesquisador do OSP.

tortura".[3] Em fevereiro de 2008, a *Pesquisa sobre Valores e Atitudes da População Brasileira*, realizada pela empresa Nova S/B em parceria com o Ibope, constatou que "26% (ou seja, um quarto) dos brasileiros utilizaria tortura como método de investigação policial". Na parcela dos entrevistados com curso superior, tal aprovação atinge 40%; entre pessoas com renda superior a cinco salários mínimos, 42%; e entre os que ganham até um salário mínimo, 19%.[4]

Em junho de 2008, segundo pesquisa realizada pela *World Public Opinion* em 19 países, para 9% da amostragem geral a tortura deveria ser aberta e incondicionalmente permitida. Para 26%, restringida a "terroristas", a fim de "salvar vidas inocentes".[5] Os maiores índices de reprovação da tortura "sob quaisquer circunstâncias" pertencem aos países da Europa. Os menores são encontrados no Azerbaijão (54%), Egito (54%), Estados Unidos (53%), Rússia (49%), e Irã (43%). Comparando com os resultados obtidos pela *BBC World Service* em 2006,[6] houve um significativo aumento da parcela da população geral que aprova algum tipo de tortura: de 29% para 35%. No caso bastante representativo dos Estados Unidos, houve um aumento significativo no apoio à tortura exclusiva de "terroristas" (crescimento de oito pontos percentuais), enquanto a parcela que reprova a tortura "sob quaisquer circunstâncias" diminuiu cinco pontos percentuais.

Para os fins deste texto, considera-se *tortura* em seu sentido lato e não distante da definição jurídica do termo, ou seja, como a imposição

---

3 Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2006/10/061019_tortura_crg.sht> Acessado em: 21 de mar. de 2009.

4 Disponível em: <http://oglobo.globo.com/pais/mat/2008/03/08/ibope_26_admitem_tortura_pesquisa_mostra_preconceito_de_raca_orientacao_sexual-426148416.asp> Acessado em 21 de mar; de 2009.

5 Os termos no questionário são, respectivamente, "accept limited torture of terrorists to save innocent lives" e "torture should be generally allowed". Cada uma delas era seguida de um brevíssimo texto, exemplificando a questão com a "guerra contra o terror".

6 A comparação consta no relatório oficial da organização, que se encontra disponível em: <http://www.worldpublicopinion.org/pipa/articles/btjusticehuman_rightsra/496.php >

de dor física ou psicológica, seja com fins de intimidação, de punição, seja como meio para obtenção de confissão.

O vasto repertório de justificativas que sustenta a prática da tortura pode ser contemplado pela literatura sociológica de diversos ângulos. O que segue é uma visão panorâmica das contribuições de Michel Foucault, Giorgio Agamben e David Garland sobre o tema.

A tortura no sistema jurídico clássico

A tortura só será denunciada como uma prática "bárbara" em fins do século XVIII. Até então, ela tinha sua função no interior da própria prática jurídica: o *suplício* era regulamentado por Códigos, executado em público pelos magistrados e sustentava-se pelo alto valor da *confissão.*

O procedimento jurídico clássico (séculos XVI-XVIII) centralizava-se no suplício como "técnica de verdade" e "ato de punição", simultaneamente. Nesse cenário, a tortura tinha um *efeito de verdade* – se executada conforme as disposições dos Códigos.

> em primeiro lugar, porque esta constitui uma prova tão forte que não há nenhuma necessidade de acrescentar outras, nem de entrar na difícil e duvidosa combinação dos indícios; a confissão, desde que feita na forma correta, quase desobriga o acusador do cuidado de fornecer outras provas (em todo caso, as mais difíceis). (Foucault, 1999, p.35)

Era extremamente necessário que a palavra do supliciado confirmasse o inquérito produzido pelos magistrados, mesmo que essa confirmação viesse de uma "cooperação forçada". Pela confissão, portanto, o acusado "assina verdade da informação" (idem, p.36). A confissão figura como *elemento de prova* e como *contrapartida viva das informações escritas* – peça extremamente necessária para a validação do processo jurídico.

Na "economia do castigo" então em vigor, a tortura "tem seu lugar estrito num mecanismo penal complexo em que [...] a demonstra-

ção escrita precisa de um correlato oral; em que as técnicas da prova administrada pelos magistrados se misturam com os procedimentos de provas que eram desafios ao acusado" (Foucault, 1999, p.37).[7]

A tortura também pode ser a reprodução teatral do crime na execução do culpado: "[...] a forma de execução faz lembrar a natureza do crime: fura-se a língua dos blasfemadores, queimam-se os impuros, corta-se o punho que matou [...]; a justiça faz os suplícios repetirem o crime" (idem, p.40).

Resumidamente, a tortura clássica era um jogo judiciário entre o *soberano régio*, o *supliciado* e o *público*. Na medida em que se atinge o soberano ao infringir a lei, a tortura era o ato de vingança do soberano – uma vingança que, representada em público, tinha a função de *instruir* os súditos. Ao supliciado era imputada a tarefa de ser o *arauto de sua própria condenação* – através da mais atroz coação física, através das sonoras lamentações sobre o cadafalso, ele é obrigado a cantar a própria derrota que lhe foi imposta pelo soberano. Na outra ponta do espetáculo, o público. Na cerimônia penal o público é, ao mesmo tempo, espectador e personagem principal – não teria sentido uma punição secreta (idem).

O banimento da tortura do ritual jurídico

O suplício do período clássico era mecanismo de um poder que "na falta de uma vigilância ininterrupta, procura a renovação de seu

---

7 A tortura jurídica é uma técnica de verdade que possui elementos de dois mecanismos judiciários explorados por Foucault nas conferências *A Verdade e as Formas Jurídicas* (1973): o inquérito e o jogo de prova: "A tortura é um jogo judiciário estrito. [...] Entre o juiz que ordena a tortura e o suspeito que é torturado, há ainda uma espécie de justa: o "paciente" – é o termo pelo qual é designado o supliciado – é submetido a uma série de provas, de severidade graduada e que ele ganha "aguentando", ou perde confessando [...] A investigação da verdade pelo suplício do 'interrogatório' é realmente uma maneira de fazer aparecer um indício, o mais grave de todos – a confissão do culpado; [...] A tortura para fazer confessar tem alguma coisa de inquérito, mas tem também de duelo" (Foucault, 1999, 38)

efeito no brilho de suas manifestações" (Foucault, 1999, p.48). Este será sucedido por um exercício contínuo de poder, marcado pela concepção de "pacto social" e pela punição como *privação da liberdade*.

O desaparecimento da tortura dos Códigos e sua subsequente criminalização datam do início do século XIX. Em 1851, ela já era ilegal em todos os países da Europa. Segundo Foucault, essa é a época dos discursos e projetos liberais de "humanização das penas", da adoção de penas mais brandas, sutis, despojadas de ostentação, e, principalmente, focadas na administração dos corpos mais do que em sua brusca e espetacular eliminação (idem).

- As penas deverão representar a abstração da própria lei. "A certeza de ser punido é que deve desviar o homem do crime e não mais o abominável teatro" (idem, p.11).
- A nova punição é orientada pela noção de pacto social, age mediante a administração dos corpos através da imposição de um regime disciplinar. "O castigo passou da arte das sensações insuportáveis a uma economia dos direitos suspensos" (idem, p.14).
- Punição sem dor física – no extremo, é do corpo *anestesiado* que ela tira a vida. Grosso modo, a pena visa à alma, não mais o corpo – e quando atinge o corpo é para alcançar, nele, a alma. É para garantir essa finalidade que "um exército inteiro de técnicos veio substituir o carrasco, anatomista imediato do sofrimento: os médicos, os capelães, os psiquiatras, os psicólogos, os educadores" (idem, p.14). Por outro lado, estas *penalidades incorpóreas* necessitam se focar justamente *sobre* os corpos – na distribuição espacial e na visibilidade dos corpos individuais.
- Uma das principais mudanças advém do que Foucault denomina "negação teórica": "o essencial da pena que nós, juízes, infligimos, não creiais que consista em punir, o essencial é procurar *corrigir*, *reeducar*, '*curar*'" (Foucault, 1999, p.11-4). Ao invés de castigo, a arte de punir passa a ser a arte da *prevenção* e da *ressocialização* mediante o encarceramento. Ganha forma uma "ortopedia moral". Dela surge, na forma do *exame*, toda uma nova estirpe de saberes (criminologia, psicologia etc.).

- O espetáculo punitivo é suprimido e a execução da pena passa a ser apenas "um novo ato de procedimento ou de administração" (idem, p.13). Mesmo a imposição da morte (o "último recurso" que tanto pesa aos reformadores) é um acontecimento burocrático quase secreto. Junto ao espetáculo, vai-se também o caráter ordálico da pena, o duelo, a vingança – punir se tornou um procedimento frio, impessoal.

Se nas monarquias o poder era exercido de forma repentina, ostensiva, descontínua e com traços de um ritual de vingança, nos Estados modernos ele é substituído pela vigilância contínua, pela punição como evento privado e pela ausência de qualquer coisa que evoque a ideia de represália. O projeto é o de produzir corpos dóceis politicamente e produtivos economicamente, por meio da individualização positiva destes corpos mediante técnicas de racionalização do tempo e do espaço e de "todo um sistema de vigilância, de hierarquias, de inspeções, de escriturações, de relatórios: [...] uma tecnologia disciplinar do trabalho" (Foucault, 2005, p.288). *A tortura não teria lugar neste esquema.*

Retrospectivamente, essa política punitiva, predominante até os anos 70, baseava-se sobretudo, na crença de que o controle do crime deveria ser uma atividade cientificamente orientada, livre de sentimentos populistas; de que as vítimas não faziam parte da equação criminal; de que, não obstante o fraco índice científico das teorias criminológicas, elas eram suficientemente ecléticas (anomia, privação relativa, teoria da subcultura, carreiras delinquenciais, desigualdade social, etiquetamento) e escapavam do pensamento único; de que o Estado era o único a ter um papel de relevo no controle do crime; de que uma taxa básica de crimes era parte normal e aceitável de uma sociedade de massa; de que o conhecimento na área da justiça criminal estava progredindo, gerando otimismo entre especialistas e público, e de que o Estado conseguiria controlar as fontes do crime e promover métodos racionais de reinserção dos criminosos à sociedade (Souza, 2003, p.163).

Foucault sabia que estava tratando do *projeto ideal dos meios de confinamento* (Deleuze, 1992, p.226). No entanto, a despeito das

resistências enfrentadas e das críticas que acompanharam toda sua vigência, esta política constituía sem dúvida o *discurso predominante em todo o campo punitivo* (Garland, 2008).

O paradoxo tortura X *disciplina* no Brasil

No Brasil, entretanto, o desenvolvimento das disciplinas, o enclausuramento do corpo, o abandono progressivo da violência física e a efetivação dos direitos individuais, que encontramos no modelo europeu (França, Inglaterra e Estados Unidos), nunca aconteceram. Os países de história colonial parecem resistir parcialmente à importação do modelo penal disciplinar: o corpo é sempre o *locus* da punição; toda dominação deixa marcas no corpo e se expressa por alguma dose de *sofrimento corporal* (Caldeira, 2000, 370-4). Em seu trabalho sobre a criminalidade em São Paulo no período de redemocratização do Brasil, Teresa Pires Caldeira chega a mencionar o *efeito pedagógico* que a população brasileira atribui à inflição da dor – ideia que vigora mesmo entre a parcela da população que mais frequentemente sofre maus-tratos. Também a velha relação tortura-verdade aparece no interior destes discursos (idem). Tais representações da pena (que ligam *poder e dor, correção e dor*) fazem que as práticas de tortura resistam às reformas até hoje empreendidas pelo Estado em seu aparato de coerção e vigilância. No início do século XX, p. ex., a Polícia de São Paulo passou por um processo de modernização que consistia na burocratização e na profissionalização do setor. No entanto, as antigas práticas de maus-tratos apenas se articularam ao novo contexto. As livres nomeações dos chefes de polícia, delegados e subdelegados possibilitaram as *polícias partidárias*, vinculadas ao interesse de elites locais e afeitas ao emprego da violência (cf. Salla & Alvarez, 2006, p.283). Vale lembrar que, apesar das disposições da Constituição de 1988, a primeira e única lei brasileira que tipifica o crime de tortura tem apenas 12 anos (a Lei 9.455 de 1997).

O intrigante é que muitos casos de tortura no Brasil (senão a maioria, pelo menos boa parte) ocorrem justamente no interior

das instituições disciplinares de enclausuramento – penitenciárias, hospícios etc. O Ministério Público recebe frequentes denúncias de tortura em treinamentos de policiais militares, civis e federais. Poder-se-ia indagar se, ao erguer os muros sem erigir uma política correspondente ao modelo original (focada nos direitos individuais etc.), as tentativas de imposição do regime penal disciplinar no Brasil não teriam somente *obscurecido* a prática da tortura ao invés de extingui-la de fato.

De qualquer modo, mesmo no século XX europeu, a tortura e a execução sumária (outro grave paradoxo da modernidade) foram praticadas repetidas vezes.

A tortura e a execução sumária como *atos de Estado*

Quando se contempla, na história política dos séculos XX-XXI, os episódios em que o próprio Estado é subsidiário de violações de direitos individuais, vem à tona o seguinte paradoxo: como o Estado da *disciplina*, que ostenta a vida e a integridade física como valores fundamentais, que prefere *normalizar* a *executar* e que baniu a tortura de seu ritual jurídico, enfim, como este mesmo Estado, por meio de seu próprio artefato jurídico, pode promover legitimamente o assassínio e a tortura?

Para Giorgio Agamben, o poder de decisão sobre a "vida matável" repousa sobre o dispositivo jurídico do *estado de exceção*, presente em todas as Constituições modernas (mesmo nas mais democráticas). Na concepção original deste dispositivo, o soberano teria o poder de suspender a Constituição em situações de crise, com o fim de tomar quaisquer medidas necessárias ao restabelecimento da ordem. Em suma, o poder executivo teria o direito de declarar uma *guerra civil legal* contra os inimigos do Estado, conduzindo determinados adversários políticos a uma zona exterior ao abrigo das leis, e, portanto, a uma *zona de indeterminação jurídica, onde sua eliminação física não constituiria crime* (Agamben, 2007).

O julgamento do oficial nazista Adolf Eichmann pode nos fornecer alguns exemplos do que representa esta "exceção legal". Segundo Hannah Arendt, "a defesa teria preferido que ele se declarasse inocente com base no fato de que, para o sistema legal nazista então existente, não fizera nada errado; de que aquelas acusações não constituíam crime, mas 'atos de Estado'" (Arendt, 2003, p.33). Eichmann "não só obedecia a ordens, ele também obedecia a leis", num contexto político-jurídico definido pelo próprio réu como "período de crime legalizado pelo Estado" (Arendt, 1999, p.152-3). Ora, o ato inaugural do Estado nazista é o modelo por excelência do estado de exceção. Vale lembrar: o artigo 48 da *Constituição de Weimar*, de 1919, permitia ao presidente do Reich tomar quaisquer "medidas excepcionais" em prol do restabelecimento da segurança e da ordem públicas. Foi se valendo justamente deste artigo que, tão logo subiu ao poder, Hitler promulgou o *Decreto para a Proteção do Povo e do Estado* (1933), que abria alas para a gradual e total suspensão dos direitos de toda uma diversificada classe de adversários políticos e de grupos raciais não desejados – dentre estes direitos, evidentemente, o direito de viver e o direito à integridade física.

O totalitarismo moderno pode ser definido, nesse sentido, como a instauração, por meio do estado de exceção, de uma guerra civil legal que permite a eliminação física não só dos adversários políticos, mas também de categorias inteiras de cidadãos que, por qualquer razão, pareçam não integráveis ao sistema político (Agamben, 2007, p.13).

A abertura destes espaços de "crimes legalizados" e a redução de determinados sujeitos à *vida nua* significam, enfim, a permissão para submetê-los à tortura ou o aval para sua execução sumária.

As considerações de Teresa Pires Caldeira sobre o *corpo incircunscrito* aproximam-se do diagnóstico de Agamben sobre a *vida nua*. O corpo incircunscrito não tem barreiras claras de separação ou evitação, é um corpo permeável, aberto à intervenção, no qual as manipulações de outros não são consideradas problemáticas. Por outro lado, o corpo incircunscrito é desprotegido por direitos individuais e, na verdade, resulta historicamente de sua ausência (Caldeira, 2000, p.370)

O importante a se ressaltar, na tese de Agamben, é o triunfo do estado de exceção como *técnica política*, como *recurso permanentemente ativado*. Agamben retoma a afirmação de Walter Benjamin de que "o estado de exceção [...] tornou-se regra" (Agamben, 2007a, p.18). O que era uma medida de *emergência*, de *necessidade*, tornou-se o paradigma político do século XX e início do XXI. Sua transformação em uma mera e recorrente técnica de governo fez que o *campo de concentração*, não mais a *cidade*, se tornasse a melhor representação espacial para a política contemporânea (cf. Agamben, 2007b). Hoje, o interminável estado de emergência, "ainda que, eventualmente, não declarado em seu sentido técnico [...] tornou-se uma das práticas essenciais dos Estados contemporâneos, *inclusive dos chamados democráticos*" (Agamben, 2007a, p.13, grifos nossos).

É na suspensão dos direitos essenciais de determinados indivíduos que o Estado (justamente o estado normalizador, disciplinar, biopolítico) opera o *velho direito soberano de fazer morrer* – em defesa e pela segurança das vidas sob sua tutela.

Em resumo, poder-se-ia dizer que *quando a prerrogativa da "proteção da sociedade" (típica do biopoder) é exponenciada, o Estado abre as exceções: cerca os corpos ameaçadores e extermina a "vida indigna de ser vivida". Faz transparecer em sua dinâmica o que comumente é tratado como "resquícios de períodos totalitários ou ditatoriais": tortura, execuções sumárias, índices altíssimos de encarceramento, e, principalmente, uma relativa permissividade (inclusive popular) de práticas que em situações "normais" constituiriam "crime"*.[8]

Há uma relação de contiguidade entre democracia de massa e totalitarismo: a "total politização de tudo" (Agamben, 2002, p.127). É somente pelas técnicas de apropriação do corpo e da vida pelo Estado que "é possível compreender a rapidez, de outra forma inexplicável, com a qual no nosso século [século XX] as democracias parlamentares puderam virar Estados totalitários, e os Estados totalitários converterem-se quase sem solução de continuidade em

8 Esta parece ser uma via de análise muito adotada por pesquisas recentes sobre a "guerra contra o terror", p. ex. (v. Morton & Byrave, 2008; Andrews, 2005).

democracias parlamentares" (idem, p.128). Aliás, a mais persuasiva justificativa para o estado de exceção só poderia ser encontrada numa democracia moderna, na qual o valor mais alto é a *defesa da população*. No "campo", a soberania nacional reivindica o corpo do terrorista com o mesmo ímpeto que a soberania régia clássica reivindicava o corpo e a vida do supliciante. Embora atente para as peculiaridades do "extremo" que significou o Estado nazista, o diagnóstico de Foucault não se situa muito distante do de Agamben: "Tal jogo está efetivamente inscrito no funcionamento de todos os Estados" (Foucault, 2005, p.312).

Percebe-se um certo grau de impropriedade na tentativa de se reduzir as presenças da execução e da tortura nos Estados modernos a simples "contradições", como se elas não tivessem um mínimo grau de suporte nas democracias parlamentares já experimentadas.

A tese da contiguidade entre as democracias do século XX (e início do XXI) e o totalitarismo pode se confirmar historicamente pela facilidade com que regimes democráticos se converteram em regimes de privação e violação das liberdades individuais. A tortura parece não conhecer a linha tênue que virtualmente os separa. Em nossos dias, o estado de exceção não precisa ser declarado tecnicamente – basta que se justifique restrições de direitos pelo viés da "defesa nacional" ou da "defesa de vidas inocentes". Agamben explora o exemplo de Guantánamo, em que suspeitos de atos terroristas foram submetidos sistematicamente a sessões de tortura por militares norte-americanos (Agamben, 2002). Os debates sobre a punição dos torturadores e sobre a situação jurídica dos torturados estão longe de algum consenso (cf. Butler, 2007).

A tortura pode ser estranha aos projetos originais da punição moderna, baseados na crença na ressocialização e na obliteração do sofrimento corporal. No entanto, como se tentou demonstrar acima, a abertura de campos de exceção está inscrita na origem mesma das democracias modernas. Ou seja, a tortura não pode ser analisada como um fenômeno simplesmente exterior, estranho às experiências democráticas do século XX (como simples "resquícios de períodos ditatoriais", como muitos o fazem). Talvez hoje, em um momento de

ampliação dos direitos políticos e da ratificação de tratados internacionais de defesa aos direitos humanos,[9] a tortura de criminosos tenha um apoio ainda mais maciço do que tinha em contextos político-institucionais francamente autoritários, pelo menos em algumas regiões. Trazer tal paradoxo à pauta das políticas públicas é um dos grandes desafios deste início de século.

Alguns autores explicam a abertura destes campos de exceção, a seleção dos "terroristas matáveis" da vez, pela prioridade da segurança estatal. Segundo Marcelo Lopes de Souza, no Brasil os traficantes teriam substituído os comunistas na posição de "inimigos internos" (cf. Souza, 2000, p.96) – pela lógica, portanto, os traficantes seriam os corpos sobre os quais, hoje, o Estado militarizado poderia agir livremente.[10] Entretanto, sabe-se que suspeitos dos chamados "crimes comuns" *sempre* foram submetidos à tortura no Brasil, mais ainda do que qualquer outro tipo de criminoso.[11] Se, retrospectivamente, destacamos os presos políticos como principais vítimas de tortura nos períodos ditatoriais, isto se deve em parte à franca institucionalização da tortura a eles imposta: lemos em relatos que "o método de tortura foi institucionalizado em nosso país, e [...] a prova deste fato não está na aplicação das torturas pura e simplesmente, mas, no fato de se ministrarem aulas [nos quartéis] a este respeito" (Arquidiocese de São Paulo, 1985, p.31). A maneira como desconsideramos os maus-tratos aos presos comuns em tal período talvez se deva também à forma como o problema era tratado pelas lideranças políticas de defesa aos direitos individuais, cuja pauta se limitava, na maioria

9 No caso do Brasil: Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (1989); Convenção Contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos e Degradantes (1989); Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1992); Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1992); Convenção Americana de Direitos Humanos (1992); Protocolo à Convenção Americana referente à Abolição da Pena de Morte (1996). A tortura, no entanto, só foi tipificada como crime hediondo pela Lei 9.455 de 1997.

10 Precisaríamos de confirmação documental para esta suposição.

11 As práticas de tortura em Picos, p. ex., cuja repercussão abre o presente artigo, foram impostas a suspeitos de roubos e assaltos.

das vezes, aos "presos políticos de classe média" (Caldeira, 2000, p.345). Já os presos comuns não tinham bandeira.[12]

A tortura na modernidade tardia

Nos últimos trinta anos, têm ocorridas significativas mudanças no campo punitivo e, principalmente, nas motivações legitimadas da tortura. O projeto disciplinar previdenciário, de que trata Foucault em *Vigiar e Punir*, teria entrado em crise e novas representações sociais da pena parecem emergir. Estas mudanças afetam drasticamente as motivações legitimadas da tortura.

Na esteira das investigações sobre as transformações da tecnologia da dominação nos últimos decênios, Gilles Deleuze já apontava a emergência de uma "sociedade de controle". Foucault teria analisado adequadamente o "projeto ideal dos meios de confinamento".

Mas o que Foucault também sabia era da brevidade deste modelo: ele sucedia às sociedades de soberania cujo objetivo e funções eram completamente diferentes (açambarcar, mais do que organizar a produção, decidir sobre a morte mais do que gerir a vida); a transição foi feita progressivamente [...] Mas as disciplinas, por sua vez, também conheceriam uma crise, em favor de novas forças que se instalavam lentamente e que se precipitariam depois da Segunda Guerra Mundial: sociedades disciplinares é o que já não éramos mais, o que deixávamos de ser (Deleuze, 1992, p.220)

Trata-se de uma crise do projeto disciplinar, uma "crise das instituições, isto é, a implantação progressiva e dispersa de um novo regime de dominação" (Deleuze, 1992, p.226). Uma nova cultura de vigilância e punição vem à luz, baseada na colonização do futuro pelas noções de *tecnologia do risco*, na *teia eletrônica dos controles virtuais* e na "crise dos sistemas tradicionais de controle social [...] fundamentados nos direitos e nas liberdades" (cf. Souza, 2006, p.241-59).

12 "A atenção aos direitos de prisioneiros comuns não era incluída nas exigências, apesar de a violação a seus direitos ser rotineira" (Caldeira, 2000, p.345)

Dentre os autores que atestam a emergência de novos paradigmas punitivos, encontra-se David Garland (2008). O regime punitivo previdencialista, ao que Garland se refere como *Penal Welfarism*, teria se deteriorado drasticamente, a ponto de hoje predominar o seu reverso (Garland, 2008). As peças que compunham o aparato disciplinar, mais ou menos persistentes na modernidade tardia, recebem uma reorientação, um deslizamento de sentido – novos usos lhes são atribuídos, do tribunal ao exame médico-legal, da prisão ao policiamento.

No que toca mais diretamente ao tema da tortura e dos maus-tratos, poderíamos destacar algumas mudanças apontadas por Garland.

- *O declínio do ideal de reabilitação*. Cada vez mais a *ratio* correcional e previdenciária da intervenção do sistema penal é desacreditada. Por um lado, isto pode ser resultado de um sentimento generalizado de que o previdencialismo "não deu certo" e de que "nada funciona" senão uma ação enérgica repressiva por parte do Estado (ou mesmo dos agentes da segurança privada). O ideal da ortopedia social – *transformar, reeducar* – cede lugar ao ideal do *controle do delinquente irrecuperável*. Em todo caso, "uma reduzida ênfase na reabilitação como objetivo das instituições penais" (Garland, 2008, p.50). O *ocaso da reabilitação*, como o chama Garland, é sintomático: por um século a reabilitação foi a "mola mestra", o "suporte estrutural central do sistema", um dos valores máximos sobre o qual a pena moderna foi erigida (idem, p.51). *Se não se pode recuperar o criminoso, o Estado deveria investir somente na sua eliminação ou intimidação* – assim justificam a execução e a tortura.
- *O ressurgimento de sanções retributivas e da justiça expressiva*. Talvez um dos itens que mais interessam o debate sobre a tortura. Como demonstra Foucault (1999), as penas que ostentavam um caráter expressamente vingativo, pessoal e retributivo foram tratadas pelos reformadores como "barbárie". A "manifestação aberta de sentimentos de vingança era virtualmente um tabu" (Garland, 2008, p.52). Se, por um lado,

a defesa do "dar o troco na mesma moeda" nunca se extinguiu de fato, por outro, ela nunca havia irrompido das próprias instituições, dos políticos e dos agentes públicos com tanta franqueza e vitalidade. Garland aponta o "ressurgimento da retribuição 'justa'" no campo punitivo atual. A ascensão deste discurso explicitamente retributivo "incentivou os políticos a manifestarem mais abertamente seus sentimentos punitivos e a aprovarem leis draconianas" (idem). Muitos discursos atuais favoráveis à tortura e/ou à ação repressiva ilimitada da polícia procuram se justificar com o argumento de que o mero encarceramento não é tão eficiente como uma boa dose de dor imposta ao criminoso na mesma proporção da dor por ele causada.

- *Mudanças no tom emocional da política criminal e a ascensão de um populismo no que tange à punição.* O medo dos "cidadãos de bem" e a ousadia nefasta dos criminosos tendem a agir decididamente sobre as medidas de segurança pública. Declarar-se *contra os excessos da polícia* é declarar-se *contra os direitos da população* – eis um dos motivos pelos quais os defensores dos direitos humanos têm sido estigmatizados atualmente.[13] Estes não recebiam críticas no início de sua militância no Brasil, quando defendiam a causa de presos políticos de classe média sob uma liderança formada por intelectuais e membros da Igreja Católica (cf. Caldeira, 2000, p.343-6). *As críticas só vão surgir quando vem à nova pauta uma velha conhecida – a violação dos direitos dos "delinquentes"*. "O crime foi redramatizado. A imagem aceita, própria da época do bem-estar, do delinquente como um sujeito necessitado, desfavorecido, agora desapareceu. Em vez disto, as imagens modificadas para acompanhar a

13 Empregamos o termo "direitos humanos" como significando um conjunto de práticas cultural e politicamente interpretados e modificados (cf. Caldeira, 2000, 344). Portanto, vale lembrar, não se pretende aqui adentrar a interminável discussão sobre seus fundamentos "universais" ou mesmo defendê-los – busca-se apenas compreender as críticas a eles dirigidas como um *sintoma da crise dos valores e ideais que orientaram a sociedade disciplinar até as últimas décadas.*

nova legislação tendem a ser esboços estereotipados de jovens rebeldes, de predadores perigosos e de criminosos incuravelmente reincidentes. [...] o novo discurso da política criminal insistentemente invoca a revolta do público, cansado de viver com medo, que exige medidas fortes de punição e de proteção" (Garland, 2008, p.54). Tal tendência é ainda mais visível quando se fala em crimes hediondos.

- *O retorno da vítima.* Esta parece ser a mola propulsora de muitos casos de tortura na atualidade. Punir era interesse impessoal do juiz, representante de uma justiça fria. Hoje, "o novo imperativo político é no sentido de que as vítimas devem ser protegidas, seus clamores devem ser ouvidos, sua memória deve ser honrada, sua raiva deve ser exprimida, seus medos devem ser tratados" (idem, p.55). Ou se está do lado da vítima ou se está do lado do criminoso. Os direitos deste implicam necessariamente um rombo na satisfação ou na memória da vítima. Para a população, *a imagem projetada da vítima representa o coletivo* – "poderia ter sido você" (cf. idem, p.56). Comumente, esta imagem projetada sustenta punições extralegais como torturas, maus-tratos e execuções; ou ainda ajudam a dar um novo sentido à prisão: uma pena de privação da liberdade só é considerada justa pela vítima se for acompanhada da certeza de que seu predador irá sofrer "lá dentro".

Conclusões

A recorrência da tortura mesmo em regimes democráticos exige que não se trate do fenômeno como exclusivo e restrito aos regimes totalitários, mas como um paradoxo próprio das democracias modernas – seja como prática subsidiada por essa técnica de governo que é o *estado de exceção* na atualidade, cuja válvula é acionada cotidianamente (Agamben, 2002); seja como justaposição ou funcionamento do antigo poder soberano por meio do próprio biopoder (Foucault, 2005, p.309).

Alguns clamores por penas diretamente retributivas e ostensivas, focadas no sofrimento do corpo e na teatralização da vingança, podem lembrar *alguns elementos* do antigo suplício – como se estes fossem "despertados" no ocaso da sociedade disciplinar. Por outro lado, *a tortura nunca foi a mesma na modernidade*. Referindo-se ao suplício, Foucault (1999, p.37 grifos nossos) alerta: "[o interrogatório clássico] não é absolutamente a *louca tortura* dos interrogatórios modernos". A *desrazão* da tortura a que Foucault se refere consiste no fato de ela ter sido, durante a modernidade, "conduzida quase sempre de forma extralegal, praticada sem regulamentação precisa e em segredo" (Alvarez, 2008, p.297). Havia manuais de interrogatório usados por militares em sessões de tortura.[14] Havia aulas de tortura durante a ditadura militar.[15] Mas estes não passam de um *vade mecum* de procedimentos, que, se por um lado envolvem um conhecimento mais ou menos sistematizado da tortura, por outro se desenrolam sem o subsídio jurídico normativo de que estavam investidos no Antigo Regime e, principalmente, sem a sagrada irrefutabilidade de seu *efeito de verdade*.[16]

Muitas das mudanças no discurso punitivo, apontadas por Garland, são perceptíveis no caso brasileiro. "O Estado busca a vingança e a exclusão, marcas incontestes de uma justiça privada, mas também aplica uma tecnologia de controle altamente moderna e cara. A punição exemplar e severa une-se à tecnologia eletrônica de vigilância – essa é a tendência que parece consolidar-se" (Souza, 2003, p.163). No Brasil, as políticas estatais de segurança têm se concentrado no objetivo de controle do crime mediante o maior número de detenções

14 Dentre os utilizados no Brasil, havia o *Manual do Interrogatório*, encontrado no acervo do Departamento de Ordem Política e Social – DOPS. Era quase uma transcrição literal de um Manual do Serviço Secreto inglês. Encontra-se disponível integralmente em: http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/historia/article/viewFile/2742/2279.

15 Há alguns relatos destes procedimentos na publicação do *Projeto "Brasil Nunca Mais"* (Arquidiocese de São Paulo, 1985, p.31)

16 Extrair uma valiosa informação por meio de tortura não é a mesma coisa que utilizá-la como *elemento de prova* no tribunal. Provas obtidas mediante tortura são categoricamente desconsideradas nos processos modernos.

possível. Houve um aumento de 37% da população carcerária de 2003 a 2007.[17] Há um altíssimo número de mortes violentas ocasionadas por policiais – em 2008, a Polícia Militar foi responsável por 8% das mortes violentas no estado de São Paulo e por 18% no estado do Rio de Janeiro.[18] Soma-se a isto a forma arbitrária e violenta das detenções, os excessos "justificados" de policiais e as péssimas condições das celas.[19] Em algumas cidades (por enquanto poucas), tem sido decretado "toque de recolher" para jovens na tentativa de contenção da criminalidade – alguns municípios estudam meios de copiar o modelo. O controle é ativado ao menor sinal de delinquência. Isto tudo é relevante para se pensar a tortura, afinal, neste novo cenário os clamores por punições mais corpóreas ganham volume.

A mídia tem veiculado timidamente as frequentes denúncias de tortura recebidas pelo Ministério Público. Muitas delas atentam a presença da tortura em cursos e treinamentos de policiais.[20] A apuração de tais denúncias é prejudicada pela intimidação (muitos policiais e superiores acusados permanecerem em serviço) e pelo corporativismo predominante no meio. São incalculáveis as consequências destes treinamentos. A tortura então ganha um novo objetivo, diferente da punição, mais próximo do *efeito pedagógico*, da *instrução*.

---

17 Segundo dados do Departamento Penitenciário Nacional – Depen. Disponível em: http://www.mj.gov.br/depen/data/Pages/MJE7CD13B5ITEMID2FEEC93DDE6345B4B1E45071A0091908PTBRIE.htm.

18 Disponível em: http://www.estadao.com.br/noticias/geral,pm-comete-8-dos-homicidios-em-sp-revela-levantamento,290919,0.htm.

19 As próprias más condições das celas nas prisões brasileiras são descritas em relatórios internacionais como tortura sistemática.

20 A denúncia do Ministério Público contra 12 policiais militares envolvidos em tortura durante um estágio tático entre 20 de outubro e 4 de novembro de 2008 no 1º Batalhão da Policia Militar de Itajaí (SC) (*Diário Catarinense*, ed. on-line, 23/5/2009, nº8.444). De acordo com os relatos de maus-tratos, as violências chegaram a queimadura da córnea, tímpanos gravemente danificados, além de tapas nos rostos, uso de pistola de choque e outras formas de violência e humilhações. Em outra notícia veiculada pela mídia, agora referente ao estado do Rio de Janeiro, houve denúncias de maus-tratos e tortura contra recrutas da Polícia Militar, que estavam fazendo curso para ingressar no Batalhão da Polícia Rodoviária Militar, em Niterói (*O Globo* on-line, 29/9/2008).

O lema "direitos humanos para humanos direitos" ganha cada vez mais adeptos, sinalizando para uma nova representação social da pena – de um poder voltado para o total controle do criminoso "a qualquer custo". Ao mesmo tempo, há os que defendem a manutenção de princípios punitivos da sociedade disciplinar, baseados na punição como "arte dos direitos suspensos":

> ele é um cidadão, embora com os direitos restringidos por uma ação condenatória. Ele foi condenado a perder sua liberdade, mas só isso, e de acordo com os limites da sentença. Ele não foi condenado às humilhações e outros tipos de violência que ocorrem dentro da prisão (José Carlos Dias, Entrevista, 10/10/1990 apud Caldeira, 2000, p.324).

Por sua natureza ampla (seja como recurso punitivo, exemplar, ostensivo, na "guerra contra o crime", seja como técnica de extração de informações justificadas pela ameaça de vidas inocentes) o combate à tortura deve ser discutido em todos os níveis e âmbitos das políticas públicas (segurança pública, programa de efetivação dos direitos etc.).

10
A situação do encarceramento de jovens autores de atos infracionais em São Paulo

Joana D'Arc Teixeira[1]

O processo de apreensão

As principais prerrogativas do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA versam em oferecer a proteção integral a crianças e adolescentes, assegurando-lhes os direitos individuais e sociais; o acesso aos meios e recursos indispensáveis ao desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, sobretudo, em condições de liberdade e dignidade.

Com o ECA, surge um novo paradigma no atendimento a jovens e crianças. Esse paradigma reafirma que toda e qualquer criança e adolescente são cidadãos de direitos sem nenhuma distinção ou restrição. A partir da promulgação dessa legislação, o País passou a contar com um dos mais valiosos instrumentos no plano jurídico de reivindicação de políticas públicas de âmbito social e de reivindicações dos direitos e cidadania de crianças e jovens.

Se, por um lado, a legislação prevê um conjunto de normativas voltadas para as políticas sociais básicas e de proteção especial, de outro, apresenta as políticas socioeducativas, que consiste nas prin-

---

1 Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Educação na Ufscar, bolsista Fapesp e pesquisadora do OSP.

cipais medidas a serem adotadas quando adolescente, entre 12 e 18 anos de idade, comete algum ato infracional.

De acordo com o artigo 103, do ECA, "considera-se ato infracional a conduta descrita como crime ou contravenção penal". Neste caso, ao adolescente poderá ser aplicada uma das medidas socioeducativas previstas no artigo 112.

As medidas socioeducativas referem-se ao grupo das medidas *não privativas de liberdade* – advertência, obrigação de reparar dano, prestação de serviço à comunidade, liberdade assistida – e ao grupo das *privativas de liberdade* – inserção em regime de semiliberdade e internação em estabelecimentos educacionais.

A medida de internação deve ser adotada em última instância, levando-se em consideração a excepcionalidade, a condição do adolescente em cumpri-la e a gravidade da infração. No geral, as medidas socioeducativas são aplicadas com a finalidade de prevenir a prática do ato infracional e inserir o jovem socialmente.

As medidas socioeducativas não serão aplicadas sem o devido processo legal. Em outras palavras, nenhum adolescente receberá qualquer uma das medidas previstas pelo artigo 112, sem que antes seja realizada a apuração do ato infracional atribuído ao adolescente pelo poder judiciário, por meio de audiência, em varas especializadas e exclusivas para criança e adolescente, com a presença do juiz, do Ministério Público, do advogado, do adolescente e de seus responsáveis.

As medidas socioeducativas expostas no artigo 112 do Estatuto da Criança e do Adolescente foram pensadas com a intenção de desestimular as práticas de atos infracionais, estipulando a necessidade em caráter de urgência de políticas públicas, que tivessem como propostas: a criação de e um conjunto de medidas educativas que colaborassem para a (re) educação dos adolescentes e a observância da centralidade desse atendimento no protagonismo do jovem, de modo que ele participe ativamente de todo o processo.

O adolescente ao ser apreendido pela polícia em fragrante delito deve ser encaminhado à delegacia, onde será lavrado o Boletim de Ocorrência. A primeira providência a ser adotada consiste na co-

municação aos pais ou responsáveis pelo adolescente. Se os pais ou responsáveis comparecerem à delegacia, a autoridade competente poderá liberar o adolescente, desde que os pais se responsabilizem em apresentá-lo ao Ministério Público no mesmo dia da apreensão, ou no primeiro dia útil, contado a partir da data da apreensão (art. 174, do Estatuto da Criança e do Adolescente).

O Estatuto prevê a não liberação do adolescente nos seguintes casos:

> I – tratar-se de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência à pessoa;
> II – por reiteração no cometimento de outras infrações graves;
> III – por descumprimento reiterado e injustificado da medida anteriormente imposta.
>
> Parágrafo 1º. O prazo de internação na hipótese do inciso III deste artigo não poderá ser superior a 3 (três) meses.
>
> **Parágrafo 2º. Em nenhuma hipótese será aplicada a internação havendo outra medida adequada** (art. 122, Estatuto da Criança e do Adolescente, grifo nosso).

O que significa esse parágrafo 2º. Significa que o juiz deverá analisar todas as medidas possíveis a serem adotadas, evitando a internação. A internação no conjunto das medidas socioeducativas, anteriormente destacadas, consiste na mais grave, pelo fato de privar o adolescente de seu direito à liberdade.

Esse segundo parágrafo tem significados importantes na história do atendimento ao adolescente infrator. Ele determina princípios que colaboram para evitar o abuso na aplicação de medidas privativas de liberdade. A questão é pensar as medidas a serem adotadas em relação ao jovem que infraciona de acordo com a infração, sem significar com isso a limitação de direitos, como o direito à liberdade.

A excepcionalidade e brevidade na aplicação da media de internação ainda é um grande desafio no atendimento a esses jovens. O que implicaria o desmonte de toda a arquitetura institucional de controle social, erigida sob o discurso de atendimento e proteção à infância e à juventude no início do século XX.

Em casos de internação, três fatores devem ser considerados. Primeiro, a excepcionalidade da aplicação de qualquer uma das medidas socioeducativas do grupo privativas de liberdade; segundo, a condição peculiar do adolescente a de pessoa em desenvolvimento deve ser respeitada; terceiro, a brevidade da privação de liberdade. É importante destacar que a medida de internação não deverá ultrapassar de três anos.

No processo de julgamento do adolescente alguns atores serão envolvidos, são eles: juízes, promotores, advogados e técnicos – profissionais da área da psicologia e assistência social. A cada um deles compete:

Quadro I – Descrição das funções das autoridades que atuam no Sistema de Justiça Juvenil

Juiz: tem por função o exercício da jurisdição no âmbito da Vara da Infância e da Juventude. Compete ao juiz apreciar e julgar as representações promovidas pelo Ministério Público, para a apuração do ato infracional atribuído ao adolescente, aplicando as medidas previstas no artigo 112 do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA; e, por outro lado, conceder a remissão, como forma de suspensão ou extinção do processo.
Promotor: conforme a constituição Federal, art. 127 e artigo 201 do ECA, o promotor – vinculado ao Ministério Público – exerce uma das funções essenciais à Justiça: a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais. Em relação ao adolescente infrator, ao promotor cabe, "promover, acompanhar os procedimentos relativos às infrações atribuídas aos adolescentes" (ECA, art. 201, Inciso II). De acordo com o artigo 179 do Estatuto, ao promotor compete também ouvir os adolescentes informalmente e, se possível, seus responsáveis, vítimas e testemunhas, podendo, conforme o artigo 180, arquivar os autos, conceder a remissão dos autos, ou fazer a representação contra o adolescente à autoridade judiciária, responsável pela aplicação das medidas socioeducativas.
Advogado: exerce a função de defensor. "Nenhum adolescente a quem se atribua à prática de ato infracional, ainda que foragido, será processado sem defensor" (ECA, art. 207). Se o adolescente não tiver defensor, o juiz nomeará um para acompanhar o caso. O advogado pode recorrer da decisão judicial e se for necessário solicitar a realização de pareceres técnicos por outros profissionais da área da assistência social e da psicologia.

Continua

Quadro I – *Continuação*

Técnicos: são os assistentes sociais e psicólogos convocados a atuar no processo, com o objetivo de oferecer suporte e fundamentar a decisão do juiz. Os técnicos são responsáveis pelos inquéritos e elaboração de pareceres psicossociais, que permitam o conhecimento dos aspectos sociais, familiares e psicológicos do adolescente apreendido. "Havendo necessidade, a autoridade judiciária poderá determinar a realização de estudo social ou perícia por equipe interprofissional, bem como a oitava de testemunhas" (ECA, art. 161, parágrafo 1º)

Fonte: Estatuto da Criança e do Adolescente e Passeti; et al. Justiça. In:______. **Violentados**. Crianças, adolescentes e Justiça.[2]

No caso de a autoridade judicial determinar a internação, ela deverá ser cumprida em instituições específicas, denominadas pelo ECA de Unidades Educacionais, para adolescentes entre 12 e 18 anos de idade. No estado de São Paulo, a medida de internação é de responsabilidade da Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente – Fundação Casa.

Fundação Casa

A Fundação Casa é responsável pela implementação e execução das medidas socioeducativas no estado de São Paulo, prestando assistência a adolescentes que estejam inseridos nas medidas socioeducativas de privação de liberdade, semiliberdade e meio aberto. Compete também a Fundação Casa a descentralização do atendimento, para que o adolescente possa cumprir as medidas socioeducativas próximo a sua família e comunidade. Esta Fundação está vinculada à Secretaria de Estado da Justiça e da Defesa da Cidadania.

Em suas diretrizes, a Fundação Casa destaca como principal missão: "executar, direta ou indiretamente, as medidas socioeducativas com eficiência, eficácia e efetividade, garantindo os direitos previstos

2 Na descrição desse quadro foram utilizadas as seguintes refêrencias:
Passeti, Edson; et al. Justiça. In: ______. *Violentados*. Crianças, adolescentes e Justiça. São Paulo: Editora Imaginário, 1999. p.115-58. Brasil. Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, lei 8069/90.

em lei e contribuindo para o retorno do adolescente ao convívio social como protagonista de sua história" (Fundação Casa).

Conforme os dados divulgados pela própria Fundação em seu site oficial, em 2008 ela atendeu vinte mil jovens em cumprimento das medidas socioeducativas previstas no artigo 112 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Em medida de internação, foram atendidos 5.761 jovens.

Dados divulgados pela Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente em dezembro de 2008, destacou que o estado de São Paulo, comparado a outros estados brasileiros, apresentou o maior número de jovens em cumprimento da medida de privação de liberdade, 34% das internações no Brasil.[3]

Por que Casa?

No estado de São Paulo, até o final do ano de 2006, as instituições de atendimento ao adolescente recebiam a denominação de Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (Febem). A Febem passou a se denominar Fundação Casa – Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente através da Lei Estadual 12.469/2006. A aprovação da lei teve como objetivo a adequação do nome da instituição as normativas do ECA, do Sistema Nacional de Atendimento ao Adolescente (Sinase) e das políticas públicas de reestruturação e descentralização do atendimento, iniciadas desde 1999.

A instituição Febem foi implementada em São Paulo em 1976. Seu histórico é marcado por várias crises e críticas no atendimento oferecido a crianças e adolescentes. O ápice das críticas ocorreu no período de 1999-2001, após a repercussão social das rebeliões nos grandes complexos das Unidades Tatuapé e Imigrantes.

3 Brasil. Levantamento Nacional do Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei. Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente – 2008.

As rebeliões passaram a ter visibilidade nos meios de comunicação, tanto pelas práticas de torturas direcionadas aos adolescentes por parte de monitores, policiais militares e integrantes de segurança privada, quanto pelas próprias autoridades políticas, que, em público, passaram a discursar sobre tais acontecimentos, perguntando-se *o que fazer com os jovens que infracionam e o que se fazer com a Febem?*

A comissão Parlamentar de Inquérito composta por organizações não governamentais e organizações de defesa do direito da criança e do adolescente, juízes, advogados, intelectuais e deputados investigaram as regularidades do sistema Febem, apontando para a falta de proposta pedagógica, falta de estrutura física e para a superlotação das unidades, as semelhanças com as unidades prisionais e o desrespeito às normativas do Estatuto da Criança e do Adolescente.

As principais propostas de reorganização da Febem surgiram como parte das reivindicações da Comissão Parlamentar de Inquérito. Eles lançaram para a autoridade de governo paulista o desafio da política de descentralização e o investimento nas medidas socioeducativas não privativas de liberdade.

Diante da falência do modelo Febem, as discussões por parte do governo, organizações civis, intelectuais, conselhos municipais e estaduais de defesa do direito da criança e do adolescente pautaram-se na defesa da municipalização do atendimento socioeducativo.

O ano 1999 é o marco inicial no processo de reestruturação, modificação e ampliação da Febem. No ano de 2001, foram entregues em diferentes municípios do interior paulista novas unidades, com capacidade de atendimento para 72 adolescentes.

Em 2006, novas unidades foram entregues, mas com algumas alterações em sua estrutura física e modelo de gestão. Elas têm capacidade para o atendimento de 52 adolescentes. Em relação à gestão das unidades ela passou a ser compartilhada entre o Estado e as Organizações Não Governamentais – ONGs.

Ao Estado compete a administração e a segurança das unidades e às ONGs o oferecimento do atendimento socioeducativo, que envolve a educação profissional, lazer, esporte, arte e cultura e também o atendimento biopsicossocial realizado por psicólogos e assistentes

sociais, responsáveis em fazer o acompanhamento e avaliação do adolescente no cumprimento da medida de internação.

As unidades de internação

Unidade da Fundação Casa entregue em 2001

Essa é uma Unidade da antiga Febem. Ela segue o modelo estrutural das unidades entregues no processo de reestruturação e descentralização do atendimento ao adolescente, período de 2001-2005. A gestão das unidades é denominada de gestão plena, pois todo o corpo de funcionários que nelas atuam são funcionários selecionados mediante os concursos públicos.

As novas Unidades Educacionais

Essa é uma unidade que segue o padrão arquitetônico das unidades entregues a partir de 2006. No lado esquerdo da foto é possível identificar as escadas que dão acesso a cada um dos andares que compõem a estrutura. No primeiro andar, localizam-se as salas de aulas, o refeitório e a enfermaria; no segundo andar as alas onde estão os quartos e as salas para televisão e jogos; e, no último andar, a quadra poliesportiva. De 2006 a 2008, foram entregues um total de 41 Unidades de Internação, que segue esse padrão.

Práticas socioeducativas de internação de destaque

De modo geral, as unidades educacionais buscam se organizar internamente para contemplar os direitos básicos dos adolescentes, expostos no ECA. O direito à escolarização, à profissionalização, à saúde, à cultura, ao lazer e ao esporte. A escolarização formal, por exemplo, é organizada pela Secretaria da Educação, que é responsável também pela indicação da escola e seleção dos professores que

desenvolverão o processo de escolarização formal de adolescentes privados de liberdade nas unidades de internação da Fundação Casa.

Toda essa organização faz que as unidades de internação se fechem ainda mais, impossibilitando ao adolescente em cumprimento de medida de privação de liberdade qualquer acesso ao mundo exterior.

Nesse processo de reestruturação da Fundação Casa, algumas iniciativas em contraposição a essa organização merecem ser destacadas.[4]

Organização do atendimento no modelo de uma república

A unidade de Franca, gerenciada pela Pastoral do Menor, tem apresentado experiências de um atendimento com um sistema de República na medida de internação. Os adolescentes que estão em fase final do cumprimento da medida de internação são encaminhados para uma casa. Nela, eles podem praticar atividades em liberdade durante o dia, retornando para dormir à noite, em um sistema similar ao da semiliberdade. A casa tem capacidade para atender no máximo 20 adolescentes.

Escolarização e inserção no mercado de trabalho fora das unidades de internação

Na unidade de Sorocaba, há a possibilidade de os jovens saírem das unidades para estudar em escolas da rede pública de ensino e trabalhar com registro em carteiras nas empresas da cidade. Alguns adolescentes saem todos os dias das unidades para frequentar a escola, os cursos técnicos ou para trabalhar.

---

4 Essas experiências da Fundação Casa foram todas retiradas do site oficial da Fundação www.casa.sp.gov.br

Outra unidade que tem jovens em cumprimento de medida de internação inseridos no mercado de trabalho e a Unidade da Fundação Casa, localizada na cidade de Iaras.

Sugestões de leituras

Legislações e Diretrizes

Brasil. Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, lei 8069/90. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L8069.htm

Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – Sinase

Trata-se de um documento elaborado por diferentes atores e organizações envolvidos na defesa do direito da criança e do adolescente. Tal documento compõe um conjunto de diretrizes para a orientação das principais medidas a serem adotadas no reordenamento nacional das medidas socioeducativas determinadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. A principal prioridade do Sinase é a municipalização das medidas socioeducativas em meio aberto, de modo a reverter o quadro atual de adoção, em muitos estados brasileiros, da medida socioeducativa de privação de liberdade.

Livros

Sobre a antiga Funabem/Febem

Fogo no Pavilhão. Em 1987, no processo redemocratização do País, Maria Inês Bierrenbach, Emir Sader e Cynthia Figueiredo gestores da Febem, após demissão, buscaram por intermédio do livro *Fogo no Pavilhão – uma proposta de liberdade para o menor*, pontuar

as principais problemáticas dessa instituição, afirmando que ela com suas práticas de controle social e violência sobre crianças e adolescentes não condizia com as aspirações de um governo democrático.

Crianças e Adolescentes nas ruas de São Paulo. Trata-se de uma publicação de 1999, pós-promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Isabel C. R. da Cunha Frontana busca compreender como a imagem social do "menor" constituiu-se em instrumentos para a edificação de formas de controle social sobre a infância e juventude por parte do Estado e da sociedade.

Os filhos do mundo: a face oculta da menoridade (1964–1979). Este livro de Gutemberg Alexandrino Rodrigues, publicado em 2001, possibilita um estudo sobre os limites da institucionalização de criança e adolescente das camadas pobres sob a égide das políticas de atendimento da Funabem/Febem.

A vida em rebelião. Jovens em conflito com a lei. Este livro foi publicado em 2005 e é resultado da tese de doutorado de Maria Cristiana G. Vicentin, que buscou elucidar os processos de resistência dos jovens institucionalizados na Febem-SP, tendo como foco estudo das rebeliões ocorridas em 1999-2001, o que possibilitou a observação da intensa violação dos direitos dos adolescentes, determinados pelo ECA. Ela reconstrói a história das linhas de fugas e de resistências empreendidas por esses jovens, seus desfrontamentos com as práticas institucionais de controle social das quais eles eram meros objetos.

Sobre as medidas socioeducativas

Sem liberdade, sem direitos. A privação de liberdade na percepção do adolescente. Publicação de 2001. Mário Volpi traz as percepções de um grupo de jovens egressos de unidades de privação de liberdade de alguns estados brasileiros. Grande parte dos adolescentes apresenta relatos que possibilitaram evidenciar que, em muitas unidades de privação de liberdade, há a prevalência do caráter punitivo da medida socioeducativa de internação sob o caráter pedagógico.

O olho do poder: análise crítica da proposta educativa do Estatuto da Criança e do Adolescente. É um estudo recente de Maurício Gon-

çalves Saliba (2006). O autor analisa os processos e as justificativas de aplicação das medidas socioeducativas de Liberdade Assistida, por parte de juízes da Vara da Infância e da Juventude, na vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Relatórios

- *Guia teórico e prático de medidas socioeducativas.* Material elaborado pelo Ilanud – Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente – Brasil e Unicef – Fundo das Nações Unidas para a Infância. Disponível em: http://www.ilanud.org.br/pdf/guia.pdf
- *Inspeção Nacional às Unidades de Internação de adolescentes em conflito com a lei.* Esse relatório foi elaborado por representantes da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e do Conselho Federal de Psicologia (CFP), em 2006. Esses órgãos buscaram mapear a situação de 30 unidades de execução da medida socioeducativa de internação. Disponível em: http://www.promenino.org.br/Portals/0/Biblioteca/PDF/Retrato%20das%20unidades%20de%20interna%C3%A7%C3%A3o.pdf
- *Adolescentes em conflito com a lei*: situação do atendimento Institucional no Brasil. O relatório apresenta os resultados de uma pesquisa realizada sobre a situação das unidades de Internações para jovens autores de atos infracionais nos estados brasileiros. A pesquisa foi realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, em parceria com o Departamento da Criança e do Adolescente (DCA), da Secretaria de Direitos Humanos, do Ministério da Justiça, no período de setembro a outubro de 2002. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/pub/td/2003/td_0979.pdf
- *Relatório do secretário.* Compreende relatórios de balanço anual orçamentário e gastos públicos do *estado de S. Paulo*. Nesses relatórios é possível obter informações e levantamento de da-

dos sobre o processo de reestruturação e descentralização das medidas socioeducativas de internação, iniciadas desde 1999. Disponível em: www.fazenda.gov.br

- *Brasil.* Levantamento Nacional do Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei. Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente – 2008. Disponível em: www.planalto.gov.br/sedh/

11
Políticas locais de segurança pública

Luís Antônio Francisco de Souza[1]
Thaise Marchiori[2]
Naiara Conservani Schmidt[3]
Douglas Guimarães Silva[4]

Quesitos das políticas de segurança

As políticas de segurança pública, em um paradigma novo, devem contemplar vários aspectos e devem envolver vários níveis da administração pública (Federal, Estadual e Municipal), os poderes da república (Legislativo, Executivo e Judiciário), bem como o poder público e a sociedade civil. Esse arranjo nem sempre é fácil e nunca é óbvio, mas já existem boas práticas nessas áreas e é preciso alertar os poderes e os governantes para a necessidade de mudar o enfoque da repressão ao crime para modelos de prevenção multifuncional do crime. De uma forma bastante geral, uma política de segurança pública deve contemplar:

a) Problemas em nível federal: crime organizado, narcotráfico, armas, crimes econômicos, lavagem de dinheiro, tráfico de

---

1 Professor-assistente doutor em Sociologia na Unesp, *campus* de Marília. Coordenador científico do Observatório de Segurança Pública.
2 Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Unesp, Marília, bolsista Fapesp e coordenadora executiva do OSP.
3 Graduanda em Ciências Sociais pela Unesp, Marília, bolsista Fapesp e pesquisadora do OSP.
4 Graduando em Ciências Sociais na Unesp de Marília – SP e colaborador do OSP.

pessoas, tráfico de influência, corrupção, improbidade administrativa e crimes contra os Direitos Humanos.

b) Questões sociais: políticas públicas de ação afirmativa, em conjunto com os estados, para jovens, negros e mulheres em situação de risco.

c) Medidas institucionais: aprimoramento dos serviços de inteligência e de investigação criminal; estimular a reforma das polícias e a integração das polícias; criação de presídios federais; articular polícias, ministério público e poder judiciário; esses devem ser capazes de atuar proativamente; estimular a reforma das delegacias de polícia: estas passam a ser centros de serviços públicos, articulando várias entidades e vários serviços, inclusive formação de equipes multiprofissionais nas polícias e nos MPs; política de ampliação das Defensorias e criação de Ouvidoria nacional; Corregedoria autônoma e independente da Polícia Federal; ampliar o uso das penas alternativas; estimular a extinção da Febem e a criação de unidades de reeducação que respeitem os preceitos do ECA: fazer menos uso das medidas de privação da liberdade para jovens em conflito com a lei; programa federal de proteção às testemunhas; política nacional de reintegração social de ex-condenados; política nacional de combate às armas de fogo.

d) No âmbito das Secretarias de Segurança: implementação de políticas sobre uso da força e sobre uso da força letal; reforma das academias e dos cursos de polícia. Reforma e ampliação dos Institutos Médicos Legais. Avaliação e acompanhamento externo sobre os dados estatísticos (implantação do sistema de informações criminais de âmbito nacional). Avaliação e acompanhamento externo da eficiência policial e implantação de Programas de Operação Padrão, visando ao treinamento e à adequação dos recursos humanos de segurança.

e) Mudanças processuais: fim do inquérito policial; minimização da justiça cartorial; agilização processual, ampliação dos juizados especiais.

f) Políticas locais de segurança: o poder público federal deve criar canais de financiamento e apoio técnico-logístico para a elaboração de diagnósticos locais de segurança; planos locais de segurança; redefinição das funções e profissionalização das guardas municipais. Articulação destas com as PMs, tendendo para o policiamento comunitário; fortalecimento dos órgãos ou instâncias de avaliação, decisão e ação local, com a participação comunitária.

Políticas locais de segurança pública

Nos últimos anos, os municípios emergiram como atores importantes no desenho, implementação e acompanhamento de políticas de segurança pública. Essa posição dos municípios é nova e seguiu de perto o envolvimento das capitais e das cidades das regiões metropolitanas em seu esforço por conter a escalada da violência urbana e mais particularmente a escalada da criminalidade, sobretudo em suas grandes e problemáticas periferias. O quadro era, por volta do começo da década de 1990, complicado, pois assinalava o incremento do domínio territorial de quadrilhas de criminosos, em estreita relação com o tráfico de drogas, com o contrabando de armas, com o desemprego de jovens e com as deficiências históricas dos serviços públicos nessas regiões.

A presença do município na segurança também esteve diretamente ligada às ideias de governo local, de cidadania participativa e, mais especificamente, de policiamento comunitário. De toda forma, esse processo ainda é muito recente, mas já tem feito com que o governo municipal comece a ter uma outra ideia de seu papel e das possibilidades novas de emprego das guardas municipais. Mesmo que ainda seja cedo para uma avaliação adequada desse movimento, é possível, por meio da literatura especializada, observar alguns parâmetros para a implementação de políticas locais de segurança (Sento-Sé, 2005). Em linhas muito gerais, essas iniciativas trilham alguns marcos:

1) identificação de parceiros, incluindo sociedade civil;
2) fazer um diagnóstico do problema, incluindo informações estatísticas; detalhadas cobrindo um período razoavelmente longo (sociodemográficas, criminais e judiciais);
3) discutir esse diagnóstico com os parceiros;
4) estipular responsabilidade compartilhadas;
5) definir prioridades e estratégias para atingi-las;
6) definir detalhadamente formas de atuação e resultados esperados.

As políticas locais, mais do que as políticas estaduais, embora é preciso afirmar que o esforço para a introdução de um referencial novo da segurança passa necessariamente pela integração dos esforços tendo a área do município como foco, são propícias para a disseminação das ideias que circulam no município e mesmo numa determinada área da cidade. Os parceiros das políticas públicas locais devem ter informações para poder tomar posição diante das corresponsabilidades assumidas.

Por exemplo, é importante que a PM implante policiamento comunitário; é importante que as questões sociais tenham um melhor encaminhamento na cidade, por meio de programas de transferência de renda e de apoio às faixas da população mais vulneráveis.

Os municípios estão sendo estimulados a implementar versões locais, com o auxílio da Secretaria de Estado da Justiça e da Defesa da Cidadania, de Centros Integrados de Cidadania (busca de documentos, de emprego, do acesso à justiça e de cursos de formação profissional, sobretudo para jovens). No âmbito dos municípios, o acesso à justiça é fundamental e os Juizados Especiais Cíveis e Criminais precisam ser dinamizados.

Para a consecução de políticas locais de segurança, algumas questões sensíveis precisam ser abordadas e verificadas: a) como anda a questão das drogas no município; b) como andam as áreas de exclusão social (foram mapeadas?); c) qual é o engajamento da comunidade da cidade em projetos sociais; d) os dados sociais, demográficos e criminais do município, bem como a anatomia dos crimes recentemente ocorridos estão disponíveis para os atores? Essas questões

e outras mais específicas dependem da amplitude dos projetos e da força do engajamento social na resolução dos conflitos no interior dos municípios.

As políticas locais de segurança e justiça têm sido conscientes da necessidade de conhecimento sobre os dados policiais (uma espécie de mapa do crime) que contemplem não apenas os crimes, mas também as brigas, desinteligências e violência doméstica. Mas é preciso pensar de forma mais sistemática sobre condições de empregabilidade, de salário e a situação da exploração do trabalho infantil. Algumas ações envolvem responsabilidades públicas, outras envolvem compromisso com a cidade e com a cidadania. O prefeito, a Câmara Municipal e outros responsáveis precisam ser envolvidos com o processo e devem estar dispostos a assumir os riscos de atitudes e decisões inovadoras. Nesse sentido, a mobilização popular é importante forma para chamar atenção para o problema e para aumentar a consciência das pessoas em relação ao mesmo.

Têm-se falado muito sobre fechamento noturno e consequente fiscalização dos bares. É uma medida bem-vinda porque é preciso controlar o uso e a comercialização de bebidas, sobretudo, em relação aos jovens. Mas os efeitos dessas medidas não devem ser superestimados. Quanto às drogas, é preciso que a polícia passe a fazer um mapeamento dos pontos, para não só realizar a repressão, mas também fazer um trabalho, junto com outros atores, de conscientização dos pais e jovens quanto ao problema. É preciso lembrar sempre, e as pesquisas que abordam os novos referenciais das políticas locais apontam para isso, que o modelo de policiamento repressivo não traz efeitos duradouros. Mesmo que o policiamento repressivo seja indispensável em situações de áreas conflagradas, ele deve ser, o mais brevemente, possível substituído por formas mais sutis de policiamento, como o policiamento comunitário.

Outro tema que tem motivado a inquietação das cidades e apontado para a adoção de medidas às vezes drásticas é a questão da migração interna, do afluxo de pessoas de regiões economicamente estagnadas para regiões de economia mais dinâmica (migrações dentro do estado ou mesmo entre estados). O tema é controverso,

mas deve ser explorado na perspectiva da inclusão e dos direitos de cidadania. As pessoas têm o direito de procurar oportunidades melhores onde elas existam. Não se deve medidas de expulsão velada de migrantes das cidades. É preciso criar um sistema de recepção de migrantes, garantindo seus direitos, prestando informações e apoio.

As cidades não devem se fechar à realidade social do País e da região. Essa questão passa também pela gestão junto às autoridades do Estado para que sejam pensadas políticas amplas para todo um determinado território. Os municípios e o estado de São Paulo precisam, juntamente com a União, implementar programas de renda mínima e de formação profissional para as pessoas em trânsito, garantindo direitos. De toda forma, a informação é sempre um ótimo meio de acessar a realidade social, para isso, as políticas locais devem se voltar para o mapeamento da cidade, para a identificação do número de migrantes, de mendigos e de moradores de rua que circulam ou moram na cidade.

Ainda em relação às informações, é preciso, no âmbito das políticas locais, buscar conhecer melhor o crime, a criminalidade e o criminoso. Em geral, os programas de georeferenciamento não dão conta das características do crime nas cidades, eles colocam pontos no mapa. Portanto, é preciso saber quem é o responsável pelos crimes. Muitos crimes podem ser resultados das relações interpessoais. Há alguma possibilidade de que os crimes não sejam cometidos pelas pessoas que procuram a cidade por melhores condições de vida. Os atores, as organizações e os conselhos comunitários devem ser acompanhados, avaliados e envolvidos nas estratégias locais de segurança.

Alguns bairros da cidade de São Paulo vêm recebendo ações de diversos órgãos públicos e da sociedade civil, usando os espaços disponíveis como a escola para montar ações coordenadas de cunho social e de segurança coordenada: os Centros Integrados de Cidadania, local onde as pessoas podem procurar indicação para emprego, ajuda para tirar documentos, regularizar situação junto aos órgãos públicos, atividades profissionalizantes e educativas, espaço para troca de experiências, aumento de vagas nas escolas, creches, profissionalização de jovens, reurbanização de bairro, construção

de postos de saúde, em síntese, política de ocupação dos espaços deixados vazios.

Uma perspectiva das cidades brasileiras

No Brasil, o tema da Segurança Pública perpassa várias questões e está diretamente relacionado a problemas que não se restringem apenas à questão da violência e da ação criminosa. Nas cidades, esse tema está relacionado com a busca da segurança por meio de processos de segregação e discriminação. Trata-se do número crescente de vigias particulares, da expansão de empresas de segurança privada e da expansão dos enclaves fortificados (Caldeira 2000) e de dispositivos eletrônico de segurança que passaram a compor as paisagens urbanas.

Estima-se que no Brasil existam para cada agente de segurança público três privados, sendo um total de 1,7 milhão de vigilantes privados cadastrados contra 602 mil agentes de segurança públicos. Tais números colocam o Brasil à frente de países como os Estados Unidos, onde registram (2,5 para cada 1) e México (2 para cada 1). Acredita-se que o número de vigilantes privados seja ainda superior ao número registrado já que há o setor informal que não há como o dimensionar. Acredita-se que existam cerca de 800 mil vigilantes clandestinos. O estado de São Paulo é o que concentra maior número de vigilantes privados 464 mil cadastrados contra 121 mil agentes de segurança pública.[5]

Somado a esse comportamento, que se encontra entre as classes média e alta, está a migração destas para regiões periféricas dos centros urbanos, para a habitação em residenciais fechados como medida de segurança. Tal fenômeno está promovendo uma mudança de paisagem nas grandes e médias cidades brasileiras; agora, é comum ver bairros murados de acesso restrito nas regiões mais afastadas do centro. Entre residenciais fechados de alto padrão, loteamentos e bairros murados, acredita-se que existam cerca de 4 milhões de

5 Dados de 2006 da Polícia Federal e da Secretaria de Segurança Pública.

pessoas que vivam nesses tipos de residência, cerca de 2,5% da população brasileira.[6]

Esse comportamento está fundado no sentimento de insegurança vivido nas cidades. O medo e a insegurança compartilhados entre os cidadãos estão relacionados às questões de violência, segurança, emprego, saúde que são temas constantemente abordados pela mídia com tom de catástrofes anunciadas. Em 2008, o Fórum Social Mundial (FMS) divulgou uma pesquisa em que mostra que o medo e a ansiedade dos habitantes dos grandes centros não se concentram em problemas globais, mas estão focados, sobretudo, em questões locais como segurança, emprego e morte.[7]

A utilização de comportamentos antissociais como medidas de segurança estão apoiadas em uma realidade que apresenta crescimentos das taxas de criminalidade, problemas de administração penal, ineficiência das ações preventivas, violência policial, corrupção. Dessa forma, a justificativa para a utilização de dispositivos de segurança segregacionistas e não democráticos baseia-se na presença desses problemas sociais. Compreendida como uma sociedade de alto risco, as buscas por proteção se refletem em comportamentos de isolamento e distanciamento mútuos. A busca por segurança passa a ser também a busca pela homogeneidade, pelo convívio com iguais, o que teria o efeito de afastar todo e qualquer perigo advindos da diferença, da pluralidade que não estabelece comportamentos padrões compartilhados. É isso que se busca em um residencial fechado onde os moradores possuem rendas semelhantes, hábitos parecidos e uma rotina à qual há identificação.

A busca por sistemas eletrônicos de vigilância, como alarmes, câmeras, sistemas de identificação e a proliferação de guaritas e muros reflete a emergência da necessidade de uma vida administrada, previsível, onde os riscos e os problemas possam ser calculados e

---

6 Levantamento da Amaral d'Avila Engenharia de Avaliações, consultoria que faz pesquisas no mercado imobiliário. Publicado na revista *Veja* de 15/5/2002.

7 Pesquisa realizada pelo FMS em Londres, Paris, Roma, Moscou, Nova York, Mumbai, Pequim, Tóquio, São Paulo e Cairo e divulgada pelo jornal *Folha de S. Paulo* 15/2/2009.

administrados segundo a melhor estratégia disponível (Giddens 2000). A ausência de uma vida administrada e calculada é o que se sente com relação ao público, onde o que se vê é a ineficiência das políticas de prevenção à violência e ao crime. Passa-se, então, à uma transferência de responsabilidades do setor público para o privado.

A consequência de medidas como essa é a promoção de lugares restritos, disponíveis apenas a determinadas classes. Reforçando a possibilidade de obtenção de qualidade de vida apenas aos que podem pagar por ela. Segurança 24 horas, ruas pavimentadas, redes de água e esgoto, coleta de lixo, locais de convívio público com manutenção constante passam a ser vistos como uma possibilidade real apenas dentro de um espaço privado.

A obtenção de soluções para problemas públicos por meio do setor privado coloca um problema de cidadania, pois a transferência da oferta de serviços públicos para a esfera privada transforma esses em mercadorias, onde o acesso passa a ser determinado pela disposição de recursos daquele que o pretende contratar, ou seja, é estabelecida uma relação de mercado. A expansão do mercado de segurança privada e a disseminação de dispositivos eletrônicos de segurança, bem como o crescimento de enclaves fortificados impulsionados pelo aumento do sentimento de insegurança colaboram para a violação das liberdades civis, pois transformam as cidades em conjunto de áreas restritas e de acesso determinado.

Nessa configuração, está presente também o processo de criminalização da pobreza, onde a presença de estereótipos e o preconceito atuam como elementos de distinção a determinados grupos de indivíduos que passam a ser tidos como perigosos pela sociedade em função do lugar onde residem, da posição social que ocupam etc. Tal processo colabora para a realização de ações policiais em favelas, abordagens a indivíduos que se mostram como "perigosos" por sua caracterização, violência policial, abuso de autoridade e outras ações que desrespeitem os direitos dos cidadãos pelos agentes públicos com o argumento de ações de repressão ao crime e a ações criminosas.

A violência policial como forma de repressão ao crime mostra-se como uma ameaça à democracia e à realização universal dos Direitos

Humanos, pois enquanto instituição legal do Estado monopolizador do uso da força, a instituição policial se legitima pela utilização da força pelos meios legais. Porém, a violência policial e a impunidade mostram-se como graves violações aos Direitos Humanos e à Cidadania que são elementos característicos de um regime democrático. Contudo, tal prática pode mostrar-se como uma resposta à falência dos modelos policiais, o descrédito nas instituições do sistema de justiça e segurança, a impunidade, sendo também uma resposta à demanda da própria sociedade contra medidas punitivas aos crimes contra o patrimônio e repressão a determinados grupos sociais.

A utilização de mecanismos privados de justiça e segurança como a contratação de agentes privados de segurança, construção de muros, expansão de condomínios fechados e, também, a aceitação pela população de meios de punição que violam os direitos do cidadão e ferem o estado de direito legitimam esses mesmos mecanismos de punição e, ao mesmo tempo, deslegitimam o sistema judiciário.

Em uma sociedade profundamente desigual como a sociedade brasileira, a utilização da segurança privada e a expansão desse mercado servindo às elites contribuem para a promoção do preconceito direcionado à classe trabalhadora e ao pobre – que são as principais vítimas tanto das ações legais e ilegais que envolvem a questão da segurança. Porém, é presente no Brasil uma cultura de que uma boa polícia é uma polícia dura, essa é uma demanda que parte tanto das classes altas e médias como da população de baixa renda, sendo essa a parcela da população que é a maior vítima dos abusos de autoridade policial, o que evidencia uma contradição.

Na paisagem urbana, a presença de enclaves fortificados (Caldeira, 2001), bem como a presença de condomínios destinados a população de baixa renda, como os bairros de casas populares construídos pelas prefeituras, a formação das chamadas favelas, reforçam cada vez mais as distâncias sociais entre os indivíduos. Bauman discute a existência dos chamados guetos voluntários, que, segundo ele, são aqueles compostos pelas classes média e alta que habitam os chamados enclaves fortificados, e os guetos involuntários compreendidos como locais formados para habitação da classe baixa, que apresenta

como diferença fundamental do primeiro a ausência da possibilidade de abandoná-lo, ausência da possibilidade de mudança, como ocorre entre os indivíduos do primeiro tipo. Sendo, portanto, uma realidade fixa para aqueles que se encontram em um gueto involuntário. Os guetos mostram-se, segundo Wacquant, como "instrumento organizacional" que tem como seus principais elementos o estigma, a restrição, o confinamento espacial e o enclausuramento organizacional (Bauman, 2003 e Wacquant, 2008).

Contudo, hoje no espaço urbano a busca por segurança e a utilização de mecanismos de vigilância são instrumentos que fazem parte da rotina de todos, independentemente de em quais locais habitem, pois eles se espalharam por toda a cidade, integrando a segurança de lojas comerciais, serviços públicos, residências, ruas etc. Somente na cidade de São Paulo, existem hoje cerca de uma câmera de vigilância para cada 16 habitantes, um total de 600 câmeras compondo a paisagem urbana paulistana.[8]

Ao passo que a violência aumenta ou permanece constante aos olhos da população, cresce a necessidade de se pensarem novas medidas de combate à criminalidade. Tais medidas assumem a forma dos mais variados mecanismos de prevenção e repressão ao crime, empreendidos pelo Estado como resposta ao fenômeno da violência. Os veículos de comunicação adquirem, aqui, papel de destaque pela rapidez com que registram o crime e tornam imperativa e imediata uma reação eficaz das autoridades competentes. Quando não é possível verificar eficácia nas ações dos profissionais de segurança pública, a repercussão do crime somente colabora para que seja fortalecido o que Caldeira (2000) nomeia como "a fala do crime", mecanismo que nutre o sentimento de insegurança percebido pela população, por meio da produção e reprodução do crime, que é narrado inúmeras vezes. Não raro, tal dado alimenta também a descrença cada vez maior na competência do Estado como responsável pela garantia de segurança aos cidadãos, o que explicaria o investimento cada vez

8 Dados da Abese, a associação das empresas de segurança eletrônica, publicados pelo jornal *Folha de S. Paulo* 5/7/2009.

maior em soluções privadas. Segundo reportagem da *Folha Online*,[9] "São Paulo é o estado que mais utiliza segurança privada – são 464 mil homens cadastrados, contra 121 mil agentes de segurança pública". A proporção é de 3,8 agentes privados para 1 agente público.

Não apenas a sociedade civil, mas o profissional da área de segurança pública é exposto ao risco de ser vitimizado por atividades criminosas. A falta de inteligência estratégica e a deficiência técnica aliadas a um modelo ultrapassado de segurança pública produzem efeitos insatisfatórios, evidenciando assim a urgência e o cuidado com que o problema deve ser tratado. Nesse contexto, é impossível pensar melhoria na qualidade da segurança pública sem a elaboração efetiva de políticas de segurança que articulem os três poderes e capacitem o agente de segurança.

A diminuição das taxas de criminalidade está condicionada não apenas a agilidade do sistema de justiça e à resolução de crimes por meio da investigação, mas também a outros fatores complementares, como compra de equipamentos diversificados e modernos e formação e treinamento dos agentes. Além dos investimentos em aperfeiçoamento técnico, é preciso reconhecer que cada função exercida pelos profissionais de segurança tem necessidades específicas que devem ser atendidas. Pensar em mecanismos de prevenção com a participação da comunidade em vez de uma polícia repressiva, que atua baseada no uso legítimo da violência contra a violência, é pensar em contenção de atividades criminosas e menor letalidade policial. É pela informação meticulosa que os crimes são solucionados, sendo assim, é necessário que a ação da Justiça seja auxiliada pelo aperfeiçoamento de métodos de investigação e desenvolvimento da polícia técnico-científica.

Em uma realidade onde a criminalidade afeta principalmente as camadas mais pobres da população, produzindo ainda mais vítimas e aumentando a desigualdade entre as classes, é necessário estabelecer uma relação de cumplicidade com o cidadão, fazendo da polícia

---

9 Disponível em http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u504454.shtml

sinônimo de proteção, e não opressão. Para isso, as ações policiais assim como a elaboração de políticas públicas devem afastar-se da díade repressão e punição e caminhar para medidas alternativas de combate à violência.

A democracia e a garantia dos direitos de cada indivíduo devem ser pressupostos na elaboração de estratégias para a atuação dos agentes de segurança pública. A criminalização da pobreza e a dificuldade de grupos sociais vulneráveis em ter acesso à Justiça demonstram como ainda são extremamente deficientes as chamadas políticas públicas de segurança.

No início de 2009, o morro Santa Marta, no Rio de Janeiro, tornou-se palco de uma discussão polêmica por ser a primeira favela cercada por muros de concreto. Com a finalidade de brecar a expansão das construções irregulares, 11 favelas serão circundadas por barreiras no Rio de Janeiro até o final do ano de 2009. Autoridades utilizam como argumento a proteção da vegetação nessas localidades, porém, é importante observar que tais espaços não registraram expansão territorial entre os anos de 1998 e 2008. Na verdade, a comunidade diminuiu em 1%.

A favela da Rocinha, que está entre os alvos dessa política habitacional, teve um crescimento de apenas 1,41%, entre os anos de 1999 e 2008.[10] Em reportagem da *Folha Online*,[11] Antônio Ferreira de Melo, presidente da Associação de moradores, afirma que o crescimento da Rocinha é vertical e "não está se expandido para a mata. O muro vai impedir que as crianças peguem fruta na mata e as donas de casa busquem água, enquanto a favela sofre com o problema de falta de água tratada".

Estima-se um gasto de 40 milhões de reais e a remoção de 550 habitações por onde cerca de 11 quilômetros de muros passarão. O curioso é que apenas 30% das áreas de preservação ambiental

10 Dados do Instituto Pereira Passos (IPP).

11 Disponível em http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u550240.shtml

são ocupadas por favelas enquanto as classes média e alta ocupam aproximadamente 69,7%.

Tanto o problema da degradação ambiental quanto o déficit habitacional não são solucionados com a questão dos muros, o que sugere o caráter puramente segregacionista de uma política feita de cima para baixo.

O toque de recolher foi implementado pela primeira vez no estado de São Paulo em 2005. Atualmente Fernandópolis, Ilha Solteira e Itapura aplicam a medida que busca acabar com a criminalidade infanto-juvenil por meio de decreto que proíbe a presença de menores de idade nas ruas a partir de certo horário.

É possível interpretar como solução uma medida que atribui ao jovem a qualidade de criminoso em potencial quando deveria garantir ao cidadão, jovem ou não, direitos básicos e inalienáveis como a liberdade?

Em entrevista ao G1,[12] Ariel de Castro Alves, representante do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, diz acreditar que a medida restringe a liberdade. "O poder judiciário, nem mesmo o Conselho Tutelar, pode substituir as famílias. Quem tem que estabelecer os limites são os pais. Esse toque de recolher tem um tom de criminalização e de perseguição a crianças e adolescentes e se emprega à polícia, que certamente não é capacitada e preparada para esse tipo de abordagem."

Em 2008, o Estatuto da Criança e do Adolescente, o ECA, completou 18 anos de existência. Nesse momento, pensar em políticas públicas voltadas para a infância e adolescência em contraponto ao mais novo movimento de marginalização de uma parcela da juventude torna-se indispensável para garantir os direitos individuais e coletivos do cidadão.

O Estado deve evitar uma abordagem autoritária e garantir a execução efetiva de políticas públicas de educação e prevenção à violência, criando espaços de discussão na sociedade e estimulando a reflexão.

12 Disponível em http://g1.globo.com/Noticias/SaoPaulo/0,,MUL1096618-5605,00.html

Diante dessa realidade, faz-se necessário pensar o tema da segurança pública no Brasil, levando em consideração esses novos fatores que foram sendo agregados com o passar dos anos como meios de se obter uma maior segurança. Assim, a segurança pública apresenta-se segundo um novo paradigma, no qual o Estado, na prática, deixou de ser o monopolizador do uso da força e as empresas de segurança privada abriram espaços cada vez maiores de atuação, o que produz a necessidade de ações que levem em conta as especificidades desse momento e que aja de forma a agregar e não excluir soluções possíveis.

Custos com a segurança pública nos municípios

Tratar dos dados estatísticos de segurança pública nos municípios abrange várias dificuldades, aqueles são esparsos, desagregados e de má qualidade. E quando existem, não retratam necessariamente com fidelidade o problema. Uma das razões é que os municípios não são vistos como atores relevantes na questão da criminalidade e, portanto, são raras as informações coletadas nesse nível, com exceção das capitais ou de cidades particularmente problemáticas (Kahn, 2005, p.57). Com poucos dados sobre o tema, também são poucos os estudos que analisam? "Trabalhar em segurança pública, no âmbito municipal, requer avançar em um terreno um tanto quanto desconhecido, sem muita bibliografia ou estudos a respeito, com experiências recentes e pouco analisadas" (Miki, 2008, p.72).

Para Túlio Kahn (2005b), a criação de várias práticas, órgãos governamentais e aparelhos administrativos federais como a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) em 1995, o Infoseg, o Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp) e a elaboração do Plano Nacional de Segurança Pública em 2000, que trouxe consigo o estabelecimento do Fundo Nacional de Segurança Pública, permitindo assim a distribuição do orçamento anual para investimento em recursos humanos e materiais das polícias. Com relação ao Fundo Nacional de Segurança Pública, o autor assinala que este trouxe a possibilidade para que não apenas as polícias estaduais, mas também

os municípios – apenas aqueles com guarda municipal – requisitassem recursos do governo federal para projetos de segurança. Isto pode significar que o governo federal viu como legítima e procurou incentivar deste então à atuação dos governos locais, algo percebido como um avanço.

Um estudo relativamente completo que aborda com mais conteúdo sobre os custos municipais sobre a segurança pública foi realizado pelo Ilanud em 38 municípios do estado de São Paulo, entre 1990 e 1997. Entre os indicadores, foram avaliados a porcentagem de gastos com segurança com relação à receita municipal e os gastos com segurança absolutos e por 100 mil habitantes. Foram selecionados apenas municípios com mais de 100 mil habitantes e que tinham disponíveis dados de gasto total do município.Os custos com segurança envolvem os gastos diretos, entendidos como segurança em seu sentido estrito: polícia, viaturas, armamentos etc.

No período da pesquisa, a população aumentou 7% em média, nos 38 municípios, enquanto os gastos com segurança cresceram em 28%. Segundo Kahn (2005), a pesquisa citada evidencia que, apesar do crescimento dos gastos com segurança, os municípios gastam muito pouco com este item: a análise da proporção de custos com segurança nas despesas totais constatou que 50% dos municípios gastaram até 0,5% de sua despesa total com a segurança e apenas 25% dos municípios abordados gastaram 2,0% ou mais. Na média dos 38 municípios, a porcentagem de gastos com segurança sobre o total de despesas foi de 1,28%.

Nas despesas com segurança por 100 mil habitantes, 31% dos municípios gastaram menos de R$ 100 mil, 50% dos municípios com menor gasto, as despesas foram em média de R$ 215 mil, e 25% dos municípios gastaram mais de R$ 1 milhão. A menor porcentagem de gastos foi encontrada em Itaquaquecetuba, 1999, com 0,0001%, e a maior porcentagem foi em Itu, 1995, com 6,03% (Kahn, 2005).

Concomitante ao questionamento de quanto se gasta com a segurança nos municípios, é importante abordar qual é o direcionamento dos custos da segurança nos municípios? Como são investidos os gastos com segurança? Essas informações são de difícil acesso

à população e desagregadas, no entanto, estamos nos referindo ao dinheiro de arrecadação pública.

Políticas públicas locais

As políticas públicas locais envolvem uma articulação e parceria entre as várias agências da administração municipal, sociedade civil local, universidades, empresas, organizações não governamentais, órgãos governamentais estaduais e federais (polícias militar e civil, Ministério Público e outros), movimentos sociais no tratamento das particularidades regionais da criminalidade e violência. Não obstante, para intervir na segurança local é necessário um grande esforço de definir algumas estratégias de trabalho contínuo que envolvem um processo de diagnóstico com levantamento de dados, planejamento e implementação de planos e programas, monitoramento e avaliação periódica das políticas, e quando necessário à reformulação dos programas.

No Brasil, há algumas experiências na direção da parceria entre diversos atores sociais. Pode-se citar o Fica Vivo, segundo Andréa Silveira, Bráulio Silva e Cláudio Beato (2003) o programa foi implementado em 2002 por um grupo de instituições parceiras, como as polícias militar e civil de Minas Gerais, Polícia Federal, Ministério Público, Prefeitura de Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, Sebrae, Câmara de Dirigentes Lojistas, organizações não governamentais, movimentos sociais e a comunidade local. O principal objetivo do Fica Vivo é a redução do número de homicídios. Foi indicada a comunidade do Morro das Pedras, na ocasião uma das mais violentas da cidade, para sediar a experiência piloto.

Os resultados se expressaram em dados estatísticos e produtos. Os dados divulgados revelam que houve uma redução aproximadamente de 47% dos homicídios nos primeiros seis meses de implementação do programa. Atualmente, o projeto foi institucionalizado e está sob o comando do governo de Minas Gerais. Do ponto de vista dos produtos, foram criadas 22 oficinas para jovens entre 12 e 24 anos

que atendem por volta de novecentas pessoas; implementação de um Grupo de Policiamento de Área de Risco (Gepar) que opera com policiais provendo policiamento preventivo à comunidade; criação de um jornal do programa que circula bimestralmente, palestras em escolas, vinhetas na televisão e matérias em rádios comunitárias; realização de dias da comunidade, eventos de natureza festiva e de prestação de serviço durante os quais foram oferecidas atividades de lazer, assessoria jurídica, confecção de carteiras de identidade e de trabalho; foram oferecidos cursos sobre cidadania e participação comunitária na resolução de problemas para lideranças comunitárias e gestores locais e curso de capacitação para policiais (Silveira et al. 2003).

É importante ressaltar que quantidade de políticas não implica diretamente em qualidade, como é o caso que Ignácio Cano (2005) demonstra em uma pesquisa de campo em Recife. Em seu estudo, o autor observa que a Prefeitura de Recife conta com um grande número de políticas sociais e assistenciais, mas ele questiona em que medida esses programas constituem uma política articulada de prevenção à violência? Cano (2005) conclui que Recife poderia se encaixar em uma tendência segundo a qual a nova visão da prevenção à violência e à criminalidade se exprime mais em uma reconceitualização das políticas antigas do que em uma geração de novas estratégias.

Secretarias Municipais de Segurança

Nas últimas eleições municipais, a segurança pública vem sendo alvo de campanhas políticas e preocupação dos moradores dos municípios do interior de vários estados brasileiros. Muitas medidas estão sendo tomadas em relação ao assunto, e a municipalização da segurança vem sendo praticada em algumas prefeituras.

As Secretarias Municipais de Segurança apresentam um trabalho diferenciado em relação às secretarias estadual e nacional. Estas são focadas na gestão das polícias, as Secretarias, Consultorias ou Departamentos Municipais de Segurança Pública foram criadas para gerir diversas ações – de cunho preventivo e repressivo – espalhadas por

diferentes agências dentro da prefeitura. Simbolicamente, a criação aponta para uma elevação do *status* da questão da segurança dentro do município e indica que mais recursos serão alocados para a área ou pelo menos que os recursos atuais deverão levar em conta as questões relativas à segurança no momento de decidir onde e como serão investidos (Kahn; Zanecti, 2005).

MUNICÍPIO	DATA DE FUND.	NOME DO ÓRGÃO
Mogi das Cruzes	Jan/2005	Consultoria de Segurança Pública e Municipalidade
Vargem Grande Paulista	Set/2003	Secretaria de Gestão Administrativa e Financeira/ Departamento Segurança Pública e Patrimônio
Mauá	Dez/2002	Secretaria Municipal de Cidadania e Segurança Comunitária
São Paulo	Jul/2002	Secretaria Municipal de Segurança Urbana
Guarulhos	Jan/2002	Secretaria para Assuntos da Segurança Pública
Mairiporã	Out/2001	Secretaria Municipal de Segurança
Guararema	Jan/2001	Secretaria de Segurança Pública
Embu-Guaçu	Jan/2001	Secretaria Municipal de Cidadania e Segurança Pública
Santo André	Jan/2001	Secretaria de Combate à Violência Urbana
Cotia	Dez/2000	Secretaria Municipal de Segurança Pública e Trânsito
Itapecerica da Serra	Jan/2000	Secretaria da Segurança, Trânsito e Transportes
Diadema	Nov/1999	Secretaria de Defesa Social

Fonte: Kahn; Zanecti, 2005

O quadro anterior informa sobre as criações das secretarias municipais da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Desde 1999 até 2005, 12 municípios criaram secretaria, sendo que o total da RMSP abrange 39 municípios. Mas, nesse caso, estamos abordando e recortando uma grande região com particularidades econômica,

social, política e outras em relação a locais com menor densidade populacional e com diferentes dinâmicas socioeconômicas. No interior do estado de São Paulo, muitos municípios estão implantando secretarias e coordenadorias, como: São Carlos, Araraquara, Presidente Prudente, Franca e outros.

Todavia, a municipalização da segurança pode trazer problemas como ocorre em outras esferas, da Saúde, Educação e outras. Isto é, municipalizar pode permitir que privilégios aconteçam, seja por indicações de vários cargos para "amigos" de autoridades locais, privatizando o serviço público. Outro problema é que, com a mudança de governos nos municípios, muitos projetos são cancelados por motivo de disputa de partido político, isso impossibilita a continuidade das políticas em desenvolvimento.

Articular e integrar os municípios e a segurança pública não implica necessariamente municipalizar a segurança, mas descentralizá-la das esferas estadual e federal e conferir-lhe um outro papel e atuação nas políticas de segurança. A prevenção primária é um importante mecanismo para os municípios, aquela pode ser praticada sem necessariamente se implantar uma secretaria, para isso, podem-se desenvolver vários projetos municipais que envolvam diversas secretarias, como por exemplo, a importância da moradia e infraestrutura com qualidade é de responsabilidade da Secretaria de Habitação.

Conselhos de Segurança Pública

Os Conselhos Comunitários de Segurança (Conseg) trabalham o problema da violência e das questões relacionadas à segurança pública com um olhar multidimensional e um enfoque multicausal, o que colabora para prevenção da violência (Mariano, 2004). Os Conseg foram criados pelo governador Franco Montoro em 1985 e apresentando-se como fundador das relações da polícia com a comunidade.[13]

13 Fonte: Regulamento dos Conselhos Comunitários de Segurança, Secretaria de Segurança de São Paulo.

Teresa Pires do Rio Caldeira (2000) retrata a trajetória política de Montoro em relação à segurança pública, o primeiro governador do estado de São Paulo, 1983 e 1987, e eleito após o regime militar, que tomou posse com um programa chamado Proposta Montoro que previa a reforma da polícia e o Estado de Direito.

Segundo a Secretaria de Estado da Segurança Pública, os Conseg foram implantados atualmente em 522 municípios (municípios populosos admitem mais de um Conselho). São 84 Conseg na Capital, 40 na Região Metropolitana e 660 no Interior e Litoral, totalizando 784 Conselhos. Diariamente, novos Conseg têm sido homologados pela Secretaria de Segurança Pública. Ainda em 1985, o governador do Espírito Santo, Gérson Camata, autorizou a criação dos Conseg no estado e atualmente são 16. Além do Distrito Federal, os que apresentam programas divulgados na filosofia da "nova polícia", que se relaciona diretamente com a comunidade, são: Espírito Santo, Rio Grande do Sul, São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Pará, Rio Grande do Norte, Sergipe, Santa Catarina, Ceará, Pernambuco, Minas Gerais, Bahia, Paraíba, Acre a Amapá (Neves, 2007).

Há também os Conselhos Municipais de Segurança Pública, que são subordinados à administração municipal, muitas vezes, as secretarias municipais de segurança pública são responsáveis institucionalmente pelos conselhos. Desenvolve-se uma legislação municipal que normatiza e implementa os conselhos. Esses conselhos ressaltam os aspectos locais dos moradores e da administração municipal como forma de lidar com a criminalidade.

Os conselhos representam uma nova forma de lidar com a segurança pública; resultaram do processo de democratização do Estado depois da ditadura brasileira, mas, não podemos ignorar outros aspectos e desdobramentos que os envolvem. Se por um lado, tais instituições podem caminhar para uma nova forma de relacionamento entre Estado e sociedade na direção do *empowerment* das comunidades e grupos sociais locais e da governança democrática das políticas públicas, contudo, também podem influenciar na cooptação e desmobilização dos setores populares (Dombrowski, 2008). Sendo assim, os conselhos apresentam potencialidades na segurança

pública, como a possibilidade de sociedade discutir seus conflitos experimentando a pluralidade nos espaços públicos e a articulação entre polícia e sociedade civil organizada, mas, aqueles são construções sociais e reproduzem em seu funcionamento mecanismos de controle, desigualdade, repressão, punição, autoritarismo.

Por essas razões, é importante ressaltar a realização a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública[14] (Conseg) de iniciativa federal, para se propor um novo desenho da segurança pública no País. Essa conferência é aberta ao público e participam vários órgãos do poder público, como representantes da polícia militar, civil e científica, defensoria pública, corregedoria da polícia, sistema judiciário e penitenciário, OAB, secretarias municipais, associação de bairro, Conselho Comunitário de Segurança, sindicatos e outros. A Conseg disponibiliza 7 eixos temáticos para serem discutidos e resultar em diretrizes. Os eixos são:

1 - gestão democrática: controle social e externo, integração e federalismo;
2 - financiamento e gestão da política pública de segurança;
3 - valorização profissional e otimização das condições de trabalho;
4 - repressão qualificada da criminalidade;
5 - Prevenção social do crime e das violência e construção da cultura da paz;
6 - diretrizes para o sistema penitenciário;
7 - diretrizes para o sistema de prevenção, atendimento emergenciais e acidentes.

A realização da Conseg está sendo muito importante por possibilitar a participação de diversos segmentos da sociedade no conjunto de discussões das políticas de segurança pública do País, sendo também uma forma de exercício da democracia. Nessa conferência, está em discussão o novo paradigma da segurança pública, no qual

14 A conferência acontece em etapas municipais, regionais, estaduais e nacional. A etapa nacional ocorrerá de 27 a 30 de agosto de 2009 em Brasília.

não se esgota nas ações do poder público, mas que a sociedade civil e a preocupação com a prevenção da violência entram em cena na construção de novas políticas. Mas, para que esse paradigma seja realidade, é preciso aprofundar a interação e parceria entre poder público e sociedade civil.

O debate sobre municípios e políticas locais de segurança pública é recente no Brasil; a discussão dos direitos humanos, trabalho policial, judicial, penitenciário no mesmo espaço entre profissionais da segurança e sociedade civil organizada representa um avanço. Com a realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, percebe-se que esses temas começam oficialmente a ser reconhecidos pelo Estado como assunto que não se restringe à "questão de polícia".

A discussão da segurança em um espaço público representa o processo de democratização e o reconhecimento da problematização de conflitos, explicitar os conflitos enquanto relações sociais, por isso, "uma sociedade que se omite da responsabilidade de pensar politicamente os seus conflitos, acaba por não solucioná-los" (Dias Neto, 2005, p.72).

Por outro lado, as marcas históricas na segurança pública de autoritarismo, punição e repressão como medidas e estratégias de controle do crime, controle penal, resistência à participação da sociedade civil e a esfera da prevenção como utopia podem ser reproduzidas nos discursos e posturas dos diversos atores do Estado que participam desse evento. Contudo, a conferência representa apenas um passo para o avanço da segurança pública, mas não o fim, trata-se de um processo em movimento.

Boas práticas em segurança pública

As boas práticas são, segundo a ONU e a comunidade internacional de direitos humanos, iniciativas bem-sucedidas que: a) apresentam impacto tangível na melhoria da qualidade de vida; b) são resultado de parceria efetiva entre setor público, privado e as organizações da sociedade civil; c) têm sustentabilidade social, cultural,

econômica e ambiental. As boas práticas assim pretendem mudar o quadro burocrático/profissional por meio do qual as relações entre Estado e sociedade civil se constituíram ao longo dos anos e fizeram que um e outro se distanciassem, com prejuízo evidente da qualidade dos serviços prestados pelo Estado e da ausência de participação qualificada da população na administração das coisas públicas. O modelo burocrático ainda permitiu que o poder público fosse capturado por interesses econômicos e que voltasse parte importante de seus esforços para atender demandas de clientes poderosos, aumentando a destinação de recursos para projetos sem sustentabilidade e sem impacto social significativo. As boas práticas procuram caminhar no sentido diferente. Pretendem ser estratégias de governança mais artesanais, mais responsáveis ambientalmente, mais responsáveis com as necessidades das comunidades locais. São formas locais de governo e podem ter impacto na mudança do quadro da gestão das coisas públicas desde que sejam estimuladas, estudadas e disseminadas. Em outros termos, boas práticas são instrumentos para:

- incentivar políticas públicas, com base em experiência que realmente funcionam;
- conscientizar os tomadores de decisão, os gestores e a população em geral quanto à formulação de políticas públicas e à busca por soluções para os problemas;
- compartilhar e transferir tecnologia, *expertise* e experiência pelas redes de intercâmbio, aprendizado, informação e formação.

As boas práticas em segurança pública podem ser caracterizadas da seguinte forma:

1) Respeito aos Direitos Humanos;
2) Respeito aos princípios e garantias constitucionais;
3) Profissionalização, responsabilização e transparência;
4) Políticas locais de prevenção;
5) Participação popular e demandas sociais por segurança;
6) Práticas de educação e de cidadania;
7) Parcerias entre público e privado;

8) policiamento comunitário;
9) justiça em tempo real e penas alternativas à prisão;
10) política específica para grupos vulneráveis, sobretudo, jovens;
11) segurança e qualidade de vida;
12) política de combate ao crime organizado e ao crime econômico;
13) política sobre uso da força em ações policiais.

A pesquisa identificou boas práticas em segurança a partir dos dados disponibilizados no site oficial da Secretaria de Segurança Pública do estado de São Paulo e através do site da Segurança Cidadã, organizado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, órgão vinculado ao Ministério da Justiça. É importante, entretanto, que a pesquisa seja ampliada para dar conta de boas práticas locais que ainda não entraram no sistema de informação oficial. Mais ainda, o projeto pretende, em uma fase posterior, identificar novas boas práticas, selecionar um repertório importante delas para posterior conhecimento, acompanhamento, avaliação, documentação e divulgação, auxiliando os diferentes atores envolvidos não só em conhecer melhor as boas práticas correlatas como também instrumentalizar os atores para o aprofundamento e melhoria dessas experiências locais. As boas práticas identificadas abaixo são importantes não apenas porque estão sendo realizadas no estado de São Paulo, mas porque são experiências que decorreram do trabalho das pessoas em seu cotidiano. Não são experiências que emergiram tão somente das ordens dos governantes, mas sim do contato direto com os cidadãos e suas necessidades. As descrições que se seguem foram produzidas pelos atores. Nesse momento do trabalho de pesquisa, coube ao projeto apenas a identificação, sem necessariamente fazer análises, nem juízos de valor a respeito dessas práticas.

Conclusão

A presença do município nas políticas públicas é um constante lembrete de que o novo referencial de segurança cidadã inclui um

grande repertório de ideias, pois carecemos, no âmbito das políticas públicas, exatamente disso. As políticas no Brasil são mecânicas e apostam sempre em atividades de baixo impacto e alto custo, sem pesquisa, sem prioridades, sem plano e sem acompanhamento. Evidentemente, os maiores obstáculos são o corporativismo, a intransparência e o poder local que ainda vigora na grande maioria de nossos municípios. As administrações municipais precisam ser profissionalizadas.

Paralelamente a tudo isso, às vezes um bom começo de mudança é atrair as pessoas, música tem essa facilidade, e a partir daí começar a organizar as pessoas para projetos mais amplos, envolvendo cursos, oficinas e projetos de geração de renda. Todas essas iniciativas artesanais de segurança local têm impacto também na autoestima das pessoas e colocam toda a sinergia na direção correta, da participação, da transformação com responsabilidade política. São ações de baixíssimo custo e que, em grande parte, precisam apenas de redirecionamento dos recursos já previstos nos orçamentos.

Os novos gestores da segurança pública (não apenas policiais, promotores, juízes e burocratas da administração pública) devem enfrentar estes desafios além de fazer que o amplo debate nacional sobre o tema transforme-se em real controle sobre as políticas de segurança pública e, mais ainda, estimule a parceria entre órgãos do poder público e sociedade civil na luta por segurança e qualidade de vida dos cidadãos brasileiros. Trata-se na verdade de ampliar a sensibilidade de todo o complexo sistema da segurança aos influxos de novas ideias e energias provenientes da sociedade e de criar um novo referencial que veja na segurança espaço importante para a consolidação democrática e para o exercício de um controle social da segurança.

Considerações finais

A segurança pública não é problema meramente policial. E o problema policial não se restringe à questão do efetivo e do orçamento. O foco das políticas públicas deve, portanto, não ser dado mais à reforma da instituição e do maior aporte de recursos, embora alguns setores do trabalho policial requeiram uma enormidade de recursos em decorrência dos benefícios que podem trazer, como é o caso da investigação criminal e dos sistemas de informação. O foco deve ser dado para o trabalho policial e isso demanda *man power*, estritamente. Nesse sentido, o paradigma de um policiamento cidadão privilegia que o policial deva estar integrado à comunidade, respeitando a lei e nesse sentido, a instituição deve ser intransigente com aqueles que violam a lei. A segurança deve ser modulada segundo os riscos reais, segundo os dados estatísticos, que devem ser detalhados e colocados em séries não inferiores a cinco anos. É importante que as polícias especifiquem o tipo de trabalho que estão realizando nas regiões consideradas de risco.

Talvez, um bom recorte para pensar a segurança pública seja por meio das probabilidades de vitimização. Ou seja, pensar os fatores que aumentam a possibilidade de alguém se tornar vítima de um crime. Tradicionalmente, a abordagem teórica e as práticas institucionais encaminharam-se para valorizar os nexos entre crime e crimi-

noso, entre crime e drogas ou mesmo entre crime e cultura criminal. Certamente, esses nexos são possíveis, entretanto, temos de pensar nas condições que favorecem o crime e nas possibilidades em que, considerando determinados fatores, pode haver a potencialização do ato criminoso e dos fatos da criminalidade. Por exemplo, mercado consumidor de drogas favorece o comércio e, consequentemente, as redes de criminosos e os pontos de venda. Assim, na abordagem tradicional, a polícia sufoca os pontos de venda e faz pressão sobre o varejão do crime. Na verdade, trata-se de fazer campanhas e conscientizar os jovens em relação aos riscos da droga. Na face policial das estratégias de segurança, trata-se de conhecer o perfil do crime e do criminoso, bem como identificar as redes que operam o tráfico. Assim, o trabalho envolve mais informação e qualificação de informação do que propriamente *law enforcement*. A questão fundamental é a interligação entre a atuação da polícia e as informações que alimentam o sistema por meio da forte ligação com as ações das parcerias. Não adianta dispor de números. Eles devem ser traduzidos e elaborados. Os perfis devem ser traçados e esses dados devem ser comparados com dados provenientes de outras fontes da região. As estratégias de enfrentamento do crime e da criminalidade devem ser maleáveis e se basear em dados e em trabalho de inteligência. É importante que as autoridades policiais estejam convencidas e participem ativamente do trabalho de elaboração de novas estratégias de segurança pública. Políticas de segurança pública, portanto, devem conciliar medidas simples e diretas de prevenção situacional em relação aos crimes de ocasião, sobretudo, brigas, agressões, violência doméstica, gangues e mesmo homicídios. Mas devem comportam processos mais elaborados, vinculados aos esforços sociais, como escola, saúde, emprego e moradia. Nesse sentido, as políticas não devem apenas estar focadas nos bolsões de pobreza.

Nessa abordagem, é importante incorporar o referencial do mundo corporativo e proporcionar a implementação de mecanismos *soft* de vigilância eletrônica. Evidentemente que a vigilância eletrônica não pode ser apanágio, pois seus custos podem se tornar proibitivos e sempre há a questão da violação do direi-

to à privacidade. Recursos em vigilância eletrônica tendem também a sorver o dinheiro que poderia ser muito bem empregado na construção de praças e áreas de lazer dentro das comunidades. Durante muito tempo, os especialistas em polícia afirmavam a importância da reforma dos departamentos de polícia para minimizar a corrupção, a violência, a ineficiência e os altos custos. Na literatura especializada, esse processo é designado por *police reform*. Depois de muita pesquisa, percebeu-se que as reformas não chegavam ao policial de rua, que continuava com excesso de liberdade, sem formação adequada, sem supervisão e sem avaliação. O policiamento comunitário surgiu como alternativa à reforma da polícia, pois com investimentos bem-orientados pode-se garantir que os recursos cheguem à comunidade. O policial foi percebido como um elo importante na cadeia das relações sociais e do sentimento de comunidade e de segurança. O investimento direto no policial teve um retorno mais rápido e efetivo do que décadas de investimento em equipamentos, sistemas de resposta às emergências e em estruturas burocráticas. Em geral, os policiais adoram andar de carro e de moto; são fanáticos por tecnologia e por dispositivos, como o armamento, que demonstram poder e prestígio. A viatura policial, o uniforme e a arma são símbolos de *status* e poder. As polícias no Brasil quando recebem veículos especiais se pavoneiam enquanto a formação básica para lidar com sistemas de informação, com estratégias simples de detenção e de contato com o público são absolutamente insuficientes. E os políticos valorizam isso, pois consideram que governar a segurança pública é prover as instituições de veículos novos.

As políticas de segurança pública, em um paradigma novo, devem contemplar vários aspectos e devem envolver vários níveis da administração pública (Federal, Estadual e Municipal), os poderes da república (Legislativo, Executivo e Judiciário), bem como o poder público e a sociedade civil. Esse arranjo nem sempre é fácil e nunca é óbvio, mas já existem boas práticas nessas áreas e é preciso alertar os poderes e os governantes para a necessidade de mudar o enfoque da repressão ao crime para modelos de prevenção multifuncional do crime.

Qualquer discussão sobre violência e segurança pública deve sair do campo do conhecido e enfrentar o desafio de abarcar o problema da ausência da violência, na forma da afirmação dos direitos humanos. A afirmação de direitos de cidadania, a reconstituição da ética na administração pública e o processo de legitimação dos direitos humanos são focos de uma nova concepção de política presente nas discussões sobre formação do Estado desde fins do século XVII.

Os direitos humanos remontam a uma lógica política segundo a qual a base de sustentação do poder político não é o Estado, mas antes, são os cidadãos. Nesse sentido, os cidadãos devem ser protegidos e essa proteção deve ser integral, mas forma de uma plêiade de direitos civis, políticos, sociais, culturais e econômicos. E mais ainda, os direitos humanos não devem ser compreendidos de forma fragmentária, um direito limitando necessariamente outros direitos. Ao contrário, todos os direitos, por mais excludentes que possam parecer, concorrem para o crescimento das sociedades e para o amadurecimento da política.

Por isso, a democracia é condição essencial para a realização e satisfação das necessidades e dos direitos das pessoas, em todos os aspectos da vida. O poder político, nessa lógica, não faz uso desnecessário da força, pois ele é espaço de controle da violência. O poder político não pode ser fonte de violência e, assim, precisa corrigir as dissimetrias sociais e as diferenciações de direitos. Os direitos humanos são instrumentos políticos por excelência na medida em que tem como função primordial, ao proteger os cidadãos contra os excessos do Estado, limitar o poder e expulsar a violência da lógica do sistema democrático. O exercício do poder, nas democracias, exige controles democráticos efetivos e a ampliação do repertório de direitos. A violência não pode ser contida pelo aumento do poder do Estado sobre a sociedade. Isso é contrassenso. A ampliação da força não leva à dissolução da violência. A violência somente pode ser contida mediante o reconhecimento e a aplicação dos direitos humanos.

Toda e qualquer forma de enfrentamento da violência depende da articulação entre estado e sociedade, entre as diferentes esferas de governo, entre as diferentes organizações que compõem a má-

quina burocrática do Estado. A contenção da violência, em suas mais contraditórias formas, depende da valorização dos aspectos participativos da cidadania e um compromisso efetivo com a valorização dos direitos humanos como componente essencial de qualquer sociedade democrática.

Nesse sentido, a diminuição ou contenção da violência deve ser feita mediante práticas de direitos humanos incorporadas nas políticas públicas. Os processos tradicionais de tomada de decisões e de implementação de políticas devem ser repensados com base em uma crítica à violência e na aceitação de que os direitos humanos são seu principal antídoto. É um longo caminho que pode levar à aceitação de que a não violência está ligada a todo um novo repertório de direitos e à conversão desse repertório em políticas acessíveis a uma grande maioria. Não se pode deixar que os contextos sociais façam emergir como solução para o problema da violência a ampliação da força do Estado, na forma do atual Estado punitivo. O respeito aos princípios básicos dos Direitos Humanos deve ser a razão de ser das políticas públicas e, neste sentido, devemos ser intolerantes em relação às desigualdades sociais, ao desemprego, ao salário mínimo, às políticas de restrição de direitos adquiridos, à violência policial, à corrupção, ao uso privado dos recursos públicos e ao abandono de nossas cidades.

O medo e a insegurança resultantes de políticas de segurança que não contemplam quesitos mínimos de eficácia e de respeito aos direitos dos cidadãos são terreno fértil ao endurecimento penal ou ao aumento da demanda por segurança privada. Os efeitos disso são preocupantes, pois assinalam o aumento dos gastos do poder público com segurança e a degradação generalizada do espaço público. Em outros termos, as políticas de segurança pública, no Brasil, continuam impermeáveis tanto à pressão dos fatos, da opinião pública e, portanto, distantes das mudanças necessárias.

Referências bibliográficas

ABRAMOWAY, M. et al. *Juventude e sexualidade*. Brasília: Unesco, 2004.

ADORNO, S. "Consolidação Democrática e Políticas de Segurança Pública no Brasil: rupturas e continuidades" in: Zaverucha, Jorge (org) *Democracia e Instituições Políticas Brasileiras no Final do Século XX*. Recife. Bagaço. 1998.

AGAMBEN, G. *Estado de Exceção*. São Paulo: Editora Boitempo, 2007.

______. *Homo Sacer*: o poder soberano e a vida nua. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002.

ALMEIDA, S.S. Violência e direitos humanos no Brasil. In: Revista Praia Vermelha. Estudos de Política e Teoria Social. UFRJ/PPGESS. v.1, n.11, 2º semestre/2004.

ALVAREZ, M. C. *Tortura, História e Sociedade*: algumas reflexões. Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, v.16, n.72, p.275-94, maio/jun. 2008.

ALVES, J. A. L. *A atualidade retrospectiva da Conferência de Viena sobre Direitos Humanos.* Disponível em: <www.dhnet.org.br/direitos/anthist/viena/lindgren_viena.html>. Acesso em: 9 set. 2008.

ANÁLISE DAS OCORRÊNCIAS REGISTRADAS PELAS POLÍCIAS CIVIS (2004 a 2005). Secretaria Nacional de Segurança Pública (2006). Disponível em: http://www.mj.gov.br

ARDAILLON, D.; DEBERT, G. *Quando a vítima é mulher*. Brasília: Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, 1987.

ARENDT, H. *Eichmann em Jerusalém*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

______. *Origens do Totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO. *Projeto "Brasil Nunca Mais"*. São Paulo: Ed. Vozes, 1985.
BATTIBUGLI T. "A difícil adaptação da polícia paulista ao estado de direito (pós-1946 e pós-1985)". Dilemas – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social". v.2, n.3, jan./fev./mar. 2009.
______. *Democracia e Segurança Pública em São Paulo (1946-1964)*. 2007. 307 p. Tese (doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
BAYLEY, D. H. *Police for the future*. New York. Oxford University Press. 1994
______. *What works in policing. Readings in crime and punishment*. New York: Oxford University Press. 1998.
BENEDETTI, M. *Toda feita:* o corpo e o gênero das travestis. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.
BENTO, B. *A reinvenção do corpo:* sexualidade e gênero na experiência transexual. Rio de janeiro: Garamond, 2006.
BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
BOURDIEU, P. *A dominação masculina*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.
BRODEUR, J-P. "La police: mythes et réalités" Criminologie. La police après 1984. Les Presses de L'Université de Montréal, XVII (1) 9-41. 1994
BROWN, J. M.; LANGAN, P. *A. Policing and Homicide, 1976-98:* Justifiable Homicide by Police, Police Officers Murdered by Felons. U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs. Março, 2001.
BUTLER, J. *O Limbo de Guantánamo*. In: *Novos Estudos*. Cebrap, 2007, pp.223-31.
______. *Problemas de gênero*: feminismo e subversão da identidade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
BUZAWA, E. S.; BUZAWA, C. G. (Eds.). *Do arrests and restraining orders work?* Thousand Oaks, CA: Sage, 1996.
CALDEIRA, T. P. do R. *Cidade de muros. Crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo. Edusp/Editora 34. 2001.
CANO, I. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. A atuação da justiça militar. Rio de Janeiro. ISER, 1998.
______. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro. ISER. 1997.
CARDIA, N. et al. Homicídio e violação de direitos humanos em São Paulo. *Estudos Avançados*, v.17, n.47; 2003.

CARRARA, S. et al. *Política, direitos, violência e homossexualidade:* Pesquisa 9ª Parada do Orgulho GLBT – São Paulo – 2005. Rio de Janeiro: Cepesc, 2006.

CARRARA, S. et al. (Coords.). *Política, direitos, violência e homossexualidade*: 8ª Parada do Orgulho GLBT – Rio 2003. Rio de Janeiro: Pallas, 2003.

______. RAMOS, S. A constituição da problemática da violência contra homossexuais: a articulação entre ativismo e academia na elaboração de políticas públicas. *Physis*. 2006, v.16, n.2, p.185-205.

______. SIMOES, J. A. *Sexualidade, cultura e política*: a trajetória da identidade homossexual masculina na antropologia brasileira. Cad. Pagu, Campinas, n.28, p.65-99, 2007.

______. VIANNA, A. R. B. "Tá lá o corpo estendido no chão...": a violência letal contra travestis no município do Rio de Janeiro. *Physis*. 2006, v.16, n.2, p.233-49.

______. "As vítimas do desejo": os tribunais cariocas e a homossexualidade nos anos 1980. In: PISCITELLI, A. et al. *Sexualidades e saberes*: convenções e fronteiras. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. p.365-83.

CEDAW - Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. Disponível em: http://www.feminamericas.org/PO/tematicas/CEDAW.html

CHEVIGNY, P. *Police deadly force as social control*: Jamaica, Brazil and Argentina. Serie Dossiê NEV, 2, 1991.

COELHO, E. C. *A oficina do diabo e outros estudos sobre criminalidade*. Rio de Janeiro, Record. ([1987]2005).

COIMBRA, C. M. B. *Tortura ontem e hoje: resgatando uma certa história.* In: *Psicologia em Estudo,* Maringá, v.6, n.2, p.11-9, jul./dez. 2001.

COMPARATO, F. K. Afirmação histórica dos Direitos Humanos. São Paulo: Saraiva, 2001.

CONSELHO NACIONAL DE COMBATE À DISCRIMINAÇÃO/ MINISTÉRIO DA SAÚDE. Brasil Sem Homofobia: Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra GLTB e Promoção da Cidadania Homossexual - Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

COSTA, J. F. *Violência e psicanálise.* Rio de Janeiro: Graal, 1986. 2.ed.

COULOURIS, D. *Violência, Gênero e Impunidade: a construção da verdade nos casos de estupro*. Dissertação de Mestrado, Unesp, 2004.

______. Gênero e Discurso Jurídico: possibilidades de análise sociológica. In. CARVALHO, M. J.; ROCHA, C. M. F. *Produzindo Gênero*. Porto Alegre, Ed. Sulina, 2004. (61-83).

______. Entre o Hediondo e o Banal: uma análise da prática jurídica em processos de estupro. In. *Anais Fazendo Gênero XVIII: Corpo, Violência e Poder*. Florianópolis: UFSC, 2008.

DA MATTA, R. As raízes da Violência no Brasil. In: PINHEIRO, P. S. P. *A violência Brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

DELEUZE, G. *Conversações: 1972-1990*. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1992, p.219-26.

DELMANTO, C. *Código penal comentado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

ERWIN, P. E. *Exporting U.S. Domestic Violence Reforms: An Analysis of Human Rights Frameworks and U.S. "Best Practices". Feminist Criminology.* Volume 1, Number 3, July 2006.

DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL/MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *População Carcerária Brasileira (Quinquênio 2003 – 2007), Evolução & Prognósticos.* Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentID=%7BB4DA41B4-36A9-451B-8FA8-2D41862DF195%7D&ServiceInstUID=%7B4AB01622-7C49-420B-9F76-15A4137F1CCD%7D> Acessado em: 20 de jan. de 2009

DIAS NETO, T. Segurança urbana. O modelo da nova prevenção. São Paulo: Revista do Tribunais, 2005.

DIAS, C.C. N. (2008) *A igreja como refúgio e a Bíblia como esconderijo: religião e violência na prisão*. São Paulo: Humanitas.

DORNELLES, J.R.S. O que são Direitos Humanos. São Paulo: Brasiliense, 2006. (Coleção Primeiros Passos).

ELIAS, N.; SCOTSON, L. (2000) *Os estabelecidos e os outsiders*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

ERICSON, R. *Reproducing order*. Toronto. University of Toronto Press. 1982.

ERICSON, R.; HAGGERTY, K. Policing the rislk society. Toronto: University of Toronto Press, 1997.

FACCHINI, Regina. *Sopa de Letrinhas?* Movimento homossexual e produção de identidades coletivas nos anos 1990. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

______. FRANÇA, I. L.; VENTURI, G. *Sexualidade, cidadania e homofobia* : pesquisa 10ª Parada do Orgulho GLBT de São Paulo – 2006.

FISCHER, R.M. (1989) *Poder e cultura em organizações penitenciárias*. Tese (Livre-Docência em Administração). Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo.

FOUCAULT, M. *História da sexualidade, 1. A vontade de saber*. 14. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2005.

______. *A Verdade e as Formas Jurídicas*. Rio de Janeiro: NAU/PUC, 2005.

______. *Em Defesa da Sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

______. M. *Vigiar e Punir*. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

FRANÇA, I. L. (2006) *Cercas e Pontes*: o movimento GLBT e o mercado GLS na cidade de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Antropologia). Programa de pós-graduação em Antropologia Social do Departamento de Antropologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2006.

______. *Sobre "guetos" e "rótulos":* tensões no mercado GLS na cidade de São Paulo. Cad. Pagu, Campinas, n.28, p.227-55, 2007.

______.; SIMÕES, J. A. *Do "gueto" ao mercado*. IN: GREEN, J. N.; TRINDADE, R. (org.) *Homossexualismo em São Paulo e outros escritos*. São Paulo: Editora Unesp, 2005. p.309-36.

FRUG, M. J. *Postmodern legal feminism*. New York: Routledge, Chapman, and Hall, 1992.

FRY, P. *Da hierarquia à igualdade:* a construção histórica da homossexualidade no Brasil. In: ______. *Para inglês ver:* identidade e política na cultura brasileira. Rio de Janeiro: Zahar, 1982(a), p.55-84.

______.; MACRAE, E. *O que é homossexualidade*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO (FPA); FUNDAÇÃO ROSA LUXEMBURGO STIFTUNG. *Discriminação racial e preconceito de cor no Brasil*. 2003. Disponível na Internet: http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/index.php?storytopic=734

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO (FPA); SESC – SP; SESC NACIONAL. *Idosos no Brasil:* vivências, desafios e perspectivas na terceira idade. 2006. Disponível na Internet: http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/index.php?storytopic=1643

GARLAND, D. *Cultura do Controle*: crime ordem social na sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2008

GÓES, E. M. (1991) *A recusa das grades*: rebeliões nos presídios paulistas, 1982-1986. Dissertação (Mestrado em História). Faculdade de Ciências e Letras de Assis, Unesp.

______. (2004) "Transição Política e Cotidiano Penitenciário". In: História, São Paulo, 23 (1-2).

GOFFMAN, E. *Estigma:* notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. 4.ed. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora, 1988.

GOLDSTEIN, H. *Problem-oriented policing*. Philadelphia. Temple University Press. 1990.

GORENDER, J. Direitos Humanos: o que são (ou devem ser). São Paulo: Ed. Senac, 2003.

GREEN, J. N. *Além do carnaval*: a homossexualidade masculina no Brasil do século XX. São Paulo: Editora Unesp, 2000.

GRUPO GAY DA BAHIA. *Assassinatos de homossexuais no Brasil:* 2008. Relatório anual do Grupo Gay da Bahia. 2009. Disponível na Internet: http://www.ggb.org.br/assassinatosHomossexuaisBrasil_2008_pressRelease.html

HUMAN RIGHTS WATCH, *World Report*. Human Rights Watch, 2008. Disponível em <www.hrw.org >

HENNING, K.; FEDER, L. *Criminal prosecution of domestic violence offenses: an investigation of factors predictive of court outcomes.* Criminal justice and behavior, Vol.32 No.6, December 2005.

KOERNER, A. O papel dos Direitos Humanos na política democrática: uma análise preliminar. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.18, n.53; 2003.

KOLKER, T. *O que se faz em nosso nome: tortura nas prisões do Rio de Janeiro*. s/d. Disponível em: <www.redsalud-ddhh.org/pdf/Kolker.PDF> Acessado em 10 de mar. de 2009

KULICK, D. *Travesti: prostituição, sexo, gênero e cultura no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2008.

LAFER, C. *A reconstrução dos diretos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LEI Nº 11.340, DE 7 DE AGOSTO DE 2006. Lei Maria da Penha.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm

LEMGRUBER, J. "Controle da criminalidade: mitos e fatos" In: Oliveira, N. V. (org) Insegurança Pública. Reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana. São Paulo: Nova Alexandria, 2002.

LIMA, R. K. de. "Cultura Jurídica e Práticas Policiais: a tradição inquisitorial". Revista Brasileira de Ciências Sociais. 10(04). 1989

MACHADO, L. Z. Sexo, estupro e purificação. In: SUÀREZ, M. et al. (Org.). *Violência, gênero e crime no Distrito Federal*. Brasília: Universidade de Brasília, 2000. p.299-347.

MAGALHÃES, B. R. de. (2008) *Para além da forma:* impactos das práticas dos vigilantes do peso no corpo e na autoimagem dos obesos, Marília, SP. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, 2008.

MENDONÇA, M. L.; E. S. (orgs.). Direitos Humanos no Brasil, 2008. Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos. São Paulo, 2008.

MESQUITA NETO, P. "Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle." In: PANDOLFI, Dulce, Carneiro, Leandro

Piquet e Carvalho, José Murilo. *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas. 1999.

MICHAUD, Y. *A violência*. São Paulo: Editora Ática, 1989.

MILTON, C. et al. *Police use of deadly force*. Washington: Police Foundation. 1977.

MINGARDI, G. Tiras, gansos e trutas. Cotidiano e reforma na polícia civil. São Paulo. Ed. Página Aberta. 1992

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, BRASIL. Texto Base. 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. Brasília, DF, 2009. Disponível pela internet: http://www.conseg.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&id=209&Itemid=154

______. Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). Brasília, DF, 2009. Disponível pela internet: http://www.mj.gov.br/pronasci/data/Pages/MJF4F53AB1PTBRIE.htm

______. *Brasil sem homofobia*. Programa de combate à violência e à discriminação contra GLBT. Brasília, DF, 2004. Disponível na Internet: http://www.mj.gov.br/sedh/documentos/004_1_3.pdf

MONJARDET, D. Ce que fait la police. Sociologie de la force publique. Paris. La Découverte. 1996.

MORTON, S; BYRAVE, S. Foucault in an Age of Terror: *Essays on Biopolitics and the Defence of Society*. Ed. Palgrave Macmillan, 2008.

MOTT, L. *Violação dos direitos humanos e assassinato de homossexuais no Brasil 1999*. Salvador: Editora Grupo Gay da Bahia, 2000.

______.; CERQUEIRA, M. *Causa mortis: homofobi.* Violação dos direitos humanos e assassinato de homossexuais no Brasil 2000. Salvador: Editora Grupo Gay da Bahia, 2001.

______. *Matei porque odeio gay*. Salvador: Editora Grupo Gay da Bahia, 2003. Consultado no site: <http://www.ggb.org.br/ftp/mateigay.zip>. Acesso em: julho de 2008.

MOTT, L. et al. *O crime anti–homossexual no Brasil*. Salvador: Editora Grupo Gay da Bahia, 2002.

NEV/USP (2009).*Estudo da impunidade penal no município de S. Paulo,* 1991-1997. (em andamento). Sob coordenação de Sérgio Adorno, Wânia Pasinato e Cristina Neme.

http://www.bv.fapesp.br/namidia/noticia/23739/crime-violencia-impunidade/

O'DONNEL, G.; REIS, F. W. (orgs.) *A Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice – Editora Revista dos Tribunais, 1988.

______. "Polyarchies and the (Un)rule of law in Latin America: a partial conclusion" in MÉNDEZ, J. et al. (eds) *The (Un) Rule of Law & the Underprivileged in Latin America*. Indiana. University of Notre Dame Press. 1999.

OSHIKATA, C.T. et al. *Atendimento de emergência a mulheres que sofreram violência sexual: características das mulheres e resultados após seis meses de pós- agressão.* Cadernos de Saúde Pública v.21 n.1. Rio de Janeiro jan./fev.2005.

ONU. *Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei*, Adotado em 7 de setembro de 1990, por ocasião do 8º Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes.

OSP – Observatório de Segurança Pública. Boas práticas e avaliação das ações relativas às políticas de segurança pública, no estado de São Paulo. Relatório Final/CNPQ, julho/2007.

OUVIDORIA de Polícia do estado de São Paulo. *Pesquisa sobre o uso da força letal por policiais de São Paulo, no ano 2000*. São Paulo: Governo do estado de São Paulo. 2000.

PAIXÃO, A. L. "Crime, controle social e consolidação da Democracia" In: REIS, F. W.; O'DONNEL, G. *A Democracia no Brasil. Dilemas e perspectivas*. São Paulo. Vértice/Revista dos Tribunais. 1988.

PANDOLFI, D. et al**.** *Cidadania, justiça e violência.* Rio de Janeiro: FGV Editora, 1999.

PELUCIO, L. *Nos nervos, na carne, na pele*: uma etnografia sobre a prostituição travesti e o modelo preventivo de Aids. Tese de Doutorado apresentada na Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, UFSCAR, 2007.

PERLONGHER, N. *O que é Aids*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

PIMENTEL. et al. *Estupro: crime ou cortesia?*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1998.

PINHEIRO, P. S. Violência, crime e sistemas policiais em países de nova democracia. In: Tempo Social. v.9, n.1. São Paulo: Edusp, 1997. p.43-58.

______. "The rule of Law and the Underprivileged in Latin America: introduction." In MÉNDEZ, J. E. et al. (eds.) (1999) *The (Un) Rule of Law & the Underprivileged in Latin America*. Indiana. University of Notre Dame Press. 1999.

______. "Transição política e não Estado de Direito na República". In SACHS, Ignacy et all (orgs.) *Brasil*: um século de transformações. São Paulo. Cia. Das Letras. 2001.

______. "O controle do Arbítrio do Estado e o Direito Internacional dos Direitos Humanos" In: *Direitos Humanos no Século XXI*, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionai/IPRI, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 1998.

______ (org.). *A violência brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

______. *A violência Brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

______. Sixty Years after the Universal Declaration: navigating the contraditions. *Sur – International Journal of Human Rights*, n.9, 2008.

PINHEIRO, P. S.; BRAUN, E. (orgs.). *Democracia x Violência*: reflexões para a Constituinte. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

PINHEIRO, P. S.; MESQUITA NETO, P. de. Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas. *Estudos Avançados*, v.11, n.30; 2003.

PINHEIRO, P. S. et al. (org.). *Democracia, violência e injustiça*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PINTO, C. R.J. *Uma história do feminismo no Brasil*. SP: Editora Perseu Abramo, 2003.

RAMOS, S. Violência e homossexualidade no Brasil: as políticas públicas e o movimento homossexual. In: GROSSI, M. P. et al. *Movimentos sociais, educação e sexualidades*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

REIS, F. W. & O'DONNEL, G. *A Democracia no Brasil. Dilemas e perspectivas*. São Paulo. Vértice/Revista dos Tribunais. 1988

REISS, JR, A. *The Police and the Public*. New Haven, Connecticut: Yale University Press. 1971.

SAFFIOTI, H. B. Já se mete a colher em briga de marido e mulher. São Paulo em Perspectiva. *Revista da Fundação Seade*. v.13, n.4, out-dez, p.82-91, 1999.

SALLA, F. (2007) "De Montoro a Lembo: as políticas penitenciárias em São Paulo". *Revista Brasileira de Segurança Pública, Ano 1*, edição 1, p.72-90.

SALLA, F.; ALVAREZ, M. C. *Apontamentos para uma história das práticas de tortura no Brasil*. Revista Brasileira de Ciências Criminais, v.63, p.277-308, 2006.

SÃO PAULO (estado). Projeto de Lei nº 556, de 14 de Junho de 2007. *Processos Legislativos e Proposições*. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/portal/site/ Internet/BuscaSPL>. Acesso em 06 jul. 2009.

SAPORI, L. F. Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SAUNDERS, D. G. *The tendency to arrest victims of domestic violence*. Journal of Interpersonal Violence, 10, 147-58, 1995.

SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS – PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, BRASIL. *Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT* . Brasília, DF, 2009. Disponível na Internet: http://www.mj.gov.br/sedh/homofobia/planolgbt.pdf

______. Texto-Base da Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais. Brasília, DF, 2008.

______. *Brasil Direitos Humanos, 2008:* A realidade do país aos 60 anos da Declaração. Universal. - Brasília: SEDH, 2008.

SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES. Presidência da República. *Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.* Disponível em: http://200.130.7.5/spmu/docs/Plano%20Nacional%20Politicas%20Mulheres.pdf

______. Presidência da República. *Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília, 2003. Disponível em: http://www.ess.ufrj.br/prevencaoviolenciasexual/download/Política%20Nacional%20de%20Enfrentamento%20à%20violência%20contra%20a%20mulher.pdf

SENTO-SÉ, J. T. (org.) *Prevenção da violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SILVESTRE, G. (2007) Prisões, Sociedade e Punição: As Penitenciárias e suas Relações com o Município de Itirapina. 93f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, SP.

SKOLNICK, J. & BAYLEY, D. H. *Community policing: issues and practices around the world*. Washington. National Institute of Justice. 1988

SKOLNICK, J. & FYFE, J. *Above the law*: police and excessive use of force. New York: Free Press. 1993.

SOARES, L.E. Notas sobre a problemática da segurança pública. In: Ipea. Políticas sociais: acompanhamento e análise. 2001. p.121-29.

______. *Meu casaco de general. Quinhentos dias no front da Segurança Pública do Rio de Janeiro.* São Paulo. Cia. Das Letras. 2000.

SOARES, M.V. B. Cidadania e direitos humanos. In: Educação, cidadania e direitos humanos. Carvalho, J. S. (Org.). Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

SOUZA, L. A. F. Paradoxos da modernidade vigiada: Michel Foucault e as reflexões sobre a sociedade de controle. In: SCAVONE, L.et al. (org.). *O Legado de Foucault*. São Paulo: Ed. Unesp/Fapesp, 2006. p.241-63.

SOUZA, M. L. *O Desafio Metropolitano: um estudo sobre a problemática socioespacial nas metrópoles brasileiras*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

STENNING, P. C. (org). *Accountability for criminal justice*. Selected essays. Toronto. University of Toronto Press. 1995.

TELES, M. A. *Breve história do movimento feminista no Brasil*. SP: Brasiliense, 2003.

TEIXEIRA, A. (2006) *Do sujeito de direito ao estado de exceção*: o percurso contemporâneo do sistema penitenciário brasileiro. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

VARGAS, J. D. *Crimes sexuais e sistema de justiça*. São Paulo: IBCCrim, 2000.

VELHO, G.; ALVITO, M. (org). *Cidadania e violência*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1996.

______. Cidadania e violência. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

VENTURI, G. Apresentação. *Diversidade sexual e homofobia no Brasil, intolerância e respeito às diferenças sexuais*. 2008. Disponível na Internet: http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/index.php?storytopic=1770

______. *Diversidade sexual e homofobia no Brasil, intolerância e respeito às diferenças sexuais*. 2008. Disponível na Internet: http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/index.php?storytopic=1768

VIEIRA, O. A gramática dos direitos humanos. Disponível no site http://www.dhnet.org.br/educar/academia/coloquio/vilhena_gramatica.html. Acesso em: 2.7.09.

VIGARELLO, G. *História do estupro*: violência sexual nos séculos XVI-XX. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

WACQUANT, L. (2001), *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.

WIEVIORKA, M. O novo paradigma da violência. *Tempo Social*. Revista de Sociologia. São Paulo. 9 (1). 1997.

ZALUAR, A. "Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização". In: *São Paulo em Perspectiva*. Revista da Fundação Seade. v.13, n.3; julho-setembro. 1999.

______. Sociabilidade, institucionalidade e violência. In: Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas. Rio de Janeiro: FGV editora, 2004.

SOBRE O LIVRO

Formato: 14 x 21 cm
Mancha: 23,7 x 42,5 paicas
Tipologia: Horley Old Style 10,5/14
1ª edição: 2009

EQUIPE DE REALIZAÇÃO

Coordenação Geral
Marcos Keith Takahashi